

資料

法学教育における能動的学修プログラムの開発

— 模擬国会を用いた臨床法学教育の試み —

白鷗大学大学院法務研究科准教授

岡 田 順 太

鹿児島大学教育学部准教授

横大道 聡

目 次

はじめに

- 1、研究目的及びフィールドについて
- 2、本研究期間内の具体的目標について
 - (1) 問題意識
 - (2) 手 法
 - (3) 研究組織
 - (4) 研究活動の概要
 - (5) 学会等での研究成果の公表・企画の実施
 - (6) 研究成果の公刊
- 3、謝 辞

第1部 中教審答申「能動的学修」と本研究の意義

- 第1章 中教審答申の概要
- 第2章 模擬国会小史と教育的意義
- 第3章 小 括
 - (1) 平成24年答申と本研究の関係
 - (2) 期待される成果と実社会への影響
 - ① 基礎学力修得の補完機能
 - ② 物事を多角的に分析する能力の涵養
 - ③ 主権者教育・公民教育としての意義

第2部 調査研究活動の記録

第1章 概 要

第2章 法律案作成作業による能動的学修

- (1) 全体の流れと概要
- (2) 個人法案構想
- (3) グループ法案構想の選定
(Ⅰ期作業期間)
- (4) 法案要綱の策定 (Ⅱ期作業期間)
- (5) 予備投票
- (6) 法案の作成 (Ⅲ期作業期間)
- (7) 本投票及び講評
- (8) 法案の検討・修正

第3章 模擬国会による能動的学修

- (1) プレ模範議会2014
- (2) 準備段階
- (3) 導入段階 (Ⅰ期)
- (4) 本格的作業段階 (Ⅱ期)
- (5) 直前準備段階 (Ⅲ期)
- (6) 模範議会当日
- (7) 一般履修者の投票理由の分析
- (8) 企画運営者の感想等

第4章 小 括

第3部 指導改善案

第1章 法案作成の指導改善案

- (1) 法案作成における課題
- (2) 課題に対する改善策

第2章 模擬国会の指導改善案

- (1) 模擬国会における課題
- (2) 課題に対する改善策

第3章 指導にあたり特に注意すべき事項

- (1) 指導体制
- (2) 学生の自主性とグループワーク
- (3) 実践と検証

第4章 小 括

おわりに

【注記】本稿は、平成25年度公益財団法人文教協会調査研究助成金対象事業の研究報告書に若干の加除修正を加えたものであるが、本年報に掲載するにあたって必要な限度にのみとどめてある。なお、本文中の「研究代表者」は岡田を、「共同研究者」は横大道を指す。

はじめに

1、研究目的及びフィールドについて

本研究は、大学における法学教育（主として憲法学が中心となる。）の能動的学修手法の開発を、「立法過程のロールプレイ」を通じて行おうとするものである。こうした法学教育として、模擬裁判を実施する例は増えているが、模擬国会の例はほとんどない。公的なものとしては、参議院で実施されている「特別体験プログラム」があるが¹、これは小中学生向けのもので、与えられた台本に沿って、ロールプレイ方式で議会審議の手続を体験するにとどまる。

そうしたなか、研究代表者は、大学の授業に耐えうる実践的な法学教育として、平成18年度より「模擬国会」の取り組みを行っている²。これは、設定したテーマ（法案）に対し、役割を与えられた学生自らが委員会質疑若しくは答弁又は討論演説を作成し、ロールプレイ方式で委員会・本会議を実体験するもので

ある。

そこで、本研究は、従来行ってきた上記取り組みについて³、外部有識者の協力を仰ぎながら発展させ、①理論と実践の架橋となる法学教育の理論を構築し、②学生の能動的学修を促す方法について検討し、③より効果的な指導法・学習方法の開発を目指し、もって「主体的に考える力」を養うための学士課程教育を実現させることを目的とする。

また、本研究は、主として平成24年8月28日中教審答申「新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて一生涯学び続け、主体的に考える力を育成する大学へ」を念頭に置きながら大学における法学教育手法の開発を目的とするものであるが、そのための学生の前提知識として高等学校公民教科目の基礎知識も不可欠であることから、共同研究者の研究関心である高大連携教育にも着目しつつ、本研究の成果が将来的に高等学校との接続教育として用いられることを視野に入れながら研究を進めるものである。

1 http://www.sangiin.go.jp/japanese/taiken/t_program/t_program.html（なお、本報告書におけるweb情報の最終閲覧日は平成26年8月20日である）。

2 岡田順太「模擬国会のすすめ—立法政策論の実践的構築の試み」総合政策論集（東北文化学園大学）6巻1号（2007年）133-155頁、岡田順太「模範議会2010—記録と資料」白鷗大学論集26巻1号（2011年）391-431頁。

3 2012年からは、共同研究体制を構築し、模擬国会を実施する意義について学術的な研究を行っている。岡田順太・岩切大地・大林啓吾・横大道聡「模範議会2011—記録と資料」白鷗大学論集27巻1号（2012年）353-414頁。

すなわち、本研究においては、これまで実施してきた「模範議会プロジェクト」について、①学生の課題対応能力を発展させるべく、外部有識者による第三者的視点からの評価を行い、その内容を発展させるとともに、②一般にも普及可能となるように、指導・評価のポイントを客観的に明確化し、その運営方法についてマニュアル化するなど、必ずしも立法過程に詳しくない者でも授業等に活用できる方策を模索していく。これにより、題材の難易度を調整することで、中学校・高等学校段階で実施することも可能となる。また、高等学校の新学習指導要領（平成21年3月）「現代社会」が示す「幸福・正義・公正」の視点のような学習要素を立法過程の実践として積極的に取り入れることで、法学教育における初等中等教育と高等教育の連携の可能性を開くという意義も認められるのである。

なお、本研究は、特定の政治的主張を表明するものではないこと、また、そうした目的のために利用されてはならないということを付言しておく。

2、本研究期間内の具体的目標について

本研究（期間：平成25年7月1日～平成26年6月30日）の目標は、大学における法学教育の教材として模擬国会を用いることができるような教材（指導者向けの指導要領を含む）開発を行うことにある。

(1) 問題意識

一般的に、法学者であっても議会（又は議会外）において具体的にどのような手続で立法作業がなされているのかという知識や経験を有する者は必ずしも多くない。そのため、法学教育は、日常生活や裁判過程を通じた法の理解を重視する傾向にあるといえる。そこで、立法過程の知識が少ない者であっても、大学の授業において立法過程を通じた法の理

解を学生に考えさせる手助けとなるよう、適切な教材開発を行う必要があると考えられる。

(2) 手 法

そこで、研究代表者が平成18年度から実施している模擬国会及びそれに関連する諸論文・資料を基礎として、模擬国会に参加した学生の意識調査、憲法学者による第三者的見地からの評価、模擬国会を傍聴した一般学生の感想などを分析・検討し、汎用性のある教材開発に取り組んできた。

具体的な課題としては、①わが国における立法過程がどのようなものか、②議会における審議手続がどのようなものか、③課題となっている法案の概要とそこに含まれる論点にどのようなものがあるのか、④特に法学的論点としてどのようなものがあるのか、といった点を学生に理解させるべく、指導教員が留意すべき点（例えば、学生の自発的学修を促すこと、学生が陥りやすい誤りなど）を明確化し、チェックリスト化して適確な法学教育が行えるようにすることが挙げられる。

(3) 研究組織

本研究は、研究代表者（岡田）と共同研究者（横大道）との共同研究である。本研究テーマに関連して、研究代表者及び共同研究者は、それぞれ鹿児島大学教育学部から教育実践総合センター研究協力員及び研究員を委嘱されている⁴。研究代表者は研究の総括を行うほか、主として議会制度・立法学分野での調査・研究を担当する。共同研究者は、主として法教育・高大連携教育分野及び憲法理論・教育理論分野を担当する。

この他、外部有識者として、法教育に関して共同研究を行っている3名の憲法学者の協力を得た。

(4) 研究活動の概要

研究活動は、研究代表者及び共同研究者が

4 横大道聡・岡田順太「模範議会プロジェクト——立法過程の学習及びロールプレイを通じた実践的法教育モデルの構築」鹿児島大学教育学部附属教育実践センター・教育実践総合センターニュース12号（2014年）16-17頁。

各主担当領域について各々調査・研究を行いつつ、定期的に研究打合せ会を開催して検討を加える方法によって実施した。主として研究代表者が学生に指示を与えて作業・報告などを行わせながら、その状況を共同研究者とともに検証し、適宜、研究・指導方法の見直しを行っていった。また、可能な範囲で、憲法を専攻する外部有識者に出席を求めたり、

研究会での学術報告を行ったりして、多角的な観点からの専門的助言を受けた。

なお、研究期間に先立ち、準備作業として平成25年4月6日(日)・20日(日)、6月8日(日)に第1回～3回研究打合せ会を行っている。本研究期間内の研究打合せ会の開催期日とその概要は、以下の通りである。

日 付	内 容	場 所	概要・備考
平成25年 7月6日(土)	第4回 研究打合せ会	CIC (4階ラウンジ)	椋山女学園大学におけるシンポジウム(7月13日(土)。後述)内容等の準備・検討。
7月26日(金)	第5回 研究打合せ会	CIC (千葉大リエゾン室)	シンポジウムについての検証、報告書草案の検討。
8月7日(水)	第6回 研究打合せ会	CIC (鹿大リエゾンオフィス)	第8回「国家と法」研究会(8月24日(土)。富山大学にて開催。後述)における研究報告の事前検討会。
9月15日(日)	第7回 研究打合せ会	CIC (千葉大リエゾン室)	憲法学習状況のアンケート実施についての検討。検討結果をもとに、「大学入学時における憲法学習状況の実態調査—高大接続の憲法教育に向けて」立正大学法制研究所研究年報19号(2014年)3-31頁を共同執筆した。
9月28日(金)	第8回 研究打合せ会	CIC (鹿大リエゾンオフィス)	椋山女学園大学シンポジウム報告書案の検討。準備期間からの業績を踏まえて、「模範議会2012—記録と資料」白鷗大学論集28巻1号(2013年)を共同執筆した。
10月19日(土)	第9回 研究打合せ会	CIC (千葉大リエゾン室)	アンケート結果の分析。鹿児島での研究打合せ会の調整。
11月2日(土)	第10回 研究打合せ会	鹿児島大学教育学部文系 棟6階会議室	研究経過の検討と今後の予定の検討。模擬国会実施に関しての外部有識者との意見交換。
11月9日(土)	第11回 研究打合せ会	CIC (6階ラウンジ)	学生による法案作成状況の検討。アンケート結果に関する論文の検討。
11月30日(土)	第12回 研究打合せ会	CIC (千葉大リエゾン室)	アンケート結果に関する論文の検討。(岡田欠席)。
12月21日(土)	第13回 研究打合せ会	CIC (千葉大リエゾン室)	学生作成法案の予備投票結果についての検討。
12月27日(金)	第14回 研究打合せ会	CIC (5階ラウンジ)	年内研究活動の総括及び翌年の活動についての日程調整。
平成26年 1月25日(土)	第15回 研究打合せ会	CIC (鹿大リエゾンオフィス)	学生作成法案についての投票結果と内容の検討。今後の方針確認。
3月1日(土)	第16回 研究打合せ会	CIC (千葉大リエゾン室)	プレ模範議会についての準備状況等の確認。
3月16日(日)	第17回 研究打合せ会	白鷗大学東キャンパス 11階応接室	プレ模範議会についての事前打合せ。
3月22日(土)	第18回 研究打合せ会	CIC (鹿大リエゾンオフィス)	プレ模範議会の実施についての検証。新学期からの模範議会運営についての検討。
5月17日(土)	第19回 研究打合せ会	白鷗大学東キャンパス 9階910研究室	模範議会の進捗状況についての検討。法情報・法教育研究会(龍谷大学で開催)についての活動報告(岩切氏)。

5月31日(土)	第20回 研究打合せ会	CIC (鹿大リエゾンオフィス)	代表者会議に向けたコメント等の準備。
6月21日(土)	第21回 研究打合せ会	鹿児島大学教育学部文系 棟6階会議室	模範議会実施に関する総括的検討
6月27日(金)	第22回 研究打合せ会	名古屋東急ホテル	研究全体についての総括的検討
※ CIC=キャンパス・イノベーション・センター（東京・田町）。			

(5) 学会等での研究成果の公表・企画の実施

本研究に関して、学会等における学術研究報告及び学生を対象にした模擬国会の企画を、以下の通り実施した。

日 付	内 容	場 所	概要・備考
平成25年 7月13日(土)	シンポジウム	相山女学園大学 (名古屋市)	シンポジウム「模擬国会を通じた『能動的法学学修』の試み」。 実施概要について、社会とマネジメント（相山女学園大学）11巻（2014年）43-57頁を共同執筆した。
8月24日(土)	第8回「国家と法」研究会	富山大学（富山市）	報告「模擬国会の教育的意義——初等・中等教育における実践を中心に」。 報告をもとに「模擬国会の教育的意義——初等・中等教育における実践を中心に」鹿児島大学教育学部教育実践研究紀要23号（2014年）1-29頁を共同執筆した。
平成26年 2月20日(木)	第9回「国家と法」研究会	沖縄国際大学（宜野湾市）	研究の概要及び成果についての報告
3月18日(火)	プレ模範議会	参議院（千代田区）	白鷗大学・慶應義塾大学・立正大学から学生が参加。
6月14日(土)	模範議会	慶應義塾大学（藤沢市）	湘南藤沢キャンパスにおける模範議会の実施、学生への指導

(6) 研究成果の公刊

本研究の成果は、本研究報告書によるほか、以下の公刊論文に掲載されている。

- ① 岡田順太・岩切大地・大林啓吾・横大道聡・手塚崇聡「模範議会2012—記録と資料」白鷗大学論集28巻1号（2013年9月）377-434頁
- ② 横大道聡・岡田順太・岩切大地・大林啓吾・手塚崇聡「模擬国会の教育的意義——初等・中等教育における実践を中心に」教育実践研究紀要（鹿児島大学）23巻（2014年1月）1-29頁
- ③ 手塚崇聡・岡田順太・岩切大地・大林啓

吾・横大道聡「模擬国会を通じた『能動的法学学修』の試み—シンポジウムの報告」現代マネジメント学部紀要（相山女学園大学）11巻（2014年1月）43-57頁（シンポジウムの様子については、次の相山女学園大学のウェブサイトを参照。
<http://www.sugiyama-u.ac.jp/sougou/news/2013/07/post-320.html>）

- ④ 横大道聡・岡田順太「模範議会プロジェクト—立法過程の学習及びロールプレイを通じた実践的法教育モデルの構築」鹿児島大学教育学部附属教育実践センター・教育実践総合センターニュース12

号（2014年1月）16-17頁

- ⑤ 岩切大地・岡田順太・大林啓吾・横大道聡・手塚崇聡「大学入学時における憲法学習状況の実態調査—高大接続の憲法教育に向けて」立正大学法制研究所研究年報19号（2014年3月）3-31頁
- ⑥ 横大道聡・岡田順太「高等学校「現代社会」教科書の記述内容に関する一考察—憲法学の視点から」教科書フォーラム12号（中央教育研究所）（2014年9月）59-74頁

また、研究代表者のホームページ（<http://web.sfc.keio.ac.jp/~junta/pub/gikai/home.html>）においても成果の一部を広報用に掲載している。

3、謝 辞

本研究にあたり、平成25年度調査研究助成金対象事業に採択して頂いた公益財団法人文教協会に厚く御礼申し上げます。

また、研究に対しての専門的助言や研究成果の紀要掲載、研究会場の確保、学生の動員・指導、アンケート調査等に便宜を図って頂いた、岩切大地氏（立正大学法学部）、大林啓吾氏（千葉大学大学院専門法務研究科）及び手塚崇聡氏（椋山女学園大学現代マネジメント学部）に謝意を示したい。あわせて、プレ模範議会の実施にご協力頂いた参議院事務局広報課の方々、本研究の一環として行われた法案作成及び模擬国会運営に協力してもらった学生等の関係各位にこの場を借りて御礼申し上げます。

第1部 中教審答申「能動的学修」と本研究の意義

第1章 中教審答申の概要

中央教育審議会（中教審）は、平成24年8月28日の第82回総会において、「新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて—生涯学び続け、主体的に考える力を育成する大学へ」との答申（以下、平成24年答申という。）を取りまとめた⁵。

同答申は、まず、「大学の役割と今回の答申の趣旨」として、グローバル化や情報化の進展、少子高齢化など社会の急激な変化が、社会のあらゆる側面に影響を与え、将来の予測が困難な時代が到来しつつあることを指摘する⁶。それとともに、大学進学率が5割を超えて高等教育が新段階に至り、また、産業界や地域社会は時代を切り拓く人材や学術研究に期待するなどの状況にあるなかで、ますます高まっているのが大学改革への期待であるという⁷。その上で、「予測困難な時代において、我が国にとって今最も必要なのは、将来の我が国が目指すべき社会像を描く知的な構想力である」とし、「学生が未来社会を生き抜く力を修得するために、また大学が我が国と世界の安定的、持続的な発展に重要な役割を担うためにも」大学における教育の質的転換が必要不可欠であると述べる⁸。

そのために、学士過程教育の質的転換として求められるのが、「能動的学修（アクティブ・ラーニング）」である。すなわち、「個々の学生の認知的、倫理的、社会的能力を引き出し、それを鍛えるディスカッションやディベートといった双方向の講義、演習、実験、実習や実技等を中心とした授業への転換に

5 http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1325047.htm

6 同上1頁。

7 同上1-2頁。

8 同上2頁。

よって、学生の主体的な学修を促す質の高い学士課程教育を進めることが求められる。学生は主体的な学修の体験を重ねてこそ、生涯学び続ける力を修得できるのである⁹。

そして、「学士課程教育を各教員の属人的な取組から大学が組織的に提供する体系立ったものへと進化させ、学生の能力をどう伸ばすかという学生本位の視点に立った学士課程教育へと質的な転換を図るためには、教員中心の授業科目の編成から学位プログラム中心の授業科目の編成への転換が必要である¹⁰とする。

第2章 模擬国会小史と教育的意義

本研究においては、そうした能動的学修の手法として模擬国会（議会）に着目するのであるが、ここでは模擬国会の取組みを行った歴史的事例をいくつか紹介してみたい。

わが国で初めて模擬国会を行った例は、慶應義塾において明治13（1880）年に行われた「議事演習会」であるという¹¹。来るべき議会開設を前に、討論の演習や議会運営の理解をはかるために実施されたもので「半ば遊び、半ば研究して居った」という当時の様子が伝えられている¹²。しかしながら、この議事演習会は数回開催されただけで、1年ほどで自然消滅してしまったようである。

他方、早稲田大学の前身である東京専門学

校では、法律学科に設置されていた「訴訟演習」に対応するかたちで、明治21（1888）年に政治科において「国会法演習」が設けられ、これが「国会演習」改められて、明治24（1891）年に正式の第1回国会演習が行われた¹³。帝国議会の第1回議会在明治23（1890）年のことである。これが後に「擬国会」「早稲田議会」と呼ばれるようになり、都内の他の法律学校でも広まり流行したが、昭和に入り議会政治の後退とともに衰えたとされる¹⁴。早稲田議会は、大正10（1921）年の第34期で歴史の幕を閉じた¹⁵。

明治32（1899）年、再び慶應義塾においては擬国会が復活し、明治44（1911）年からはその流れを引き継いだ弁論部が主催する形式で実施されるが¹⁶、大正10（1921）年の第36期以後は中止されている。

わが国の私学の雄が、議会開設期に模擬国会の取組みを行い、ほぼ同時期に幕引きをしている点は、非常に興味深い¹⁷。いずれの模擬国会も発足にあたり、福澤諭吉、鎌田栄吉、高田早苗といった各校創設の立役者が指導的役割を果たし、自らが議長や総理大臣の役を買って出るなどして、教員と学生、さらに外部有識者が一体となって運営していた¹⁸。時勢的に関心の高い議案を題材に激しい論戦が展開され、議会に有為の議員を送る場としての意義があったものと思われる。ただ、それが継続しなかったのは何故であろうか。次の

9 同上9頁。

10 同上15頁。

11 「会議講習会」、「議事講習会」と称するものもある。慶應義塾大学弁論部・慶應義塾大学弁論部エルゴ会『慶應義塾弁論部百三十年史』（慶應義塾大学出版会、2008年）52頁。

12 松崎欣一『三田演説会と慶應義塾系演説会』（慶應義塾大学出版会、1998年）174-178頁。

13 内田満『早稲田政治学史研究—もう一つの日本政治学史』（東信堂、2007年）243-244頁。

14 奥島孝康・木村時夫監修『エピソード早稲田大学125話』（早稲田大学出版部、1990年）23-24頁〔金子宏二執筆〕。

15 その後、大正15（1926）年と昭和4（1929）年に早稲田議会在開催された記録はあるようだが、擬国会ではなく討論会形式でかつてほどの活気はなかったという。内田・前掲注(13) 264頁。

16 それまで擬国会が10期行われたことを受けて、弁論部が主催する第1回擬国会を「第11期擬国会」として扱っている。2日にわたって実施され、それぞれ1日を1期と数えている。

17 その他の大学における取組については、師岡淳也「昭和初期のディベート教育の位置づけ—『雄弁』誌上の大学対抗討論会を中心として」立教大学異文化コミュニケーション学部紀要『ことば・文化・コミュニケーション』4巻（2012年）51頁以下を参照。

18 早稲田議会在明治40（1907）年から4期の間、学生が閣僚に加わる「学生内閣」と「来賓及び学校関係の名士」で組織する「名士内閣」とが運営の軸となったといい、名士には現職の衆議院議員も参加していたという。内田・前掲注(13) 248-249頁。

ような理解がある。

まず一つには最早当初のように他から有名な教授や人物も馬鹿らしくなって来なくなったことがあげられる。さらに今まではかなり国会開設に備えてとかといった形で学生層の関心がまだ国会に向けられていたが、大正10年をすぎると最早国会からさらに進んでマルクシズムの方に関心が移りつつあったのである。かなり内容的にも魅力が欠きつつあったわけで、時代的なズレができつつあり、それがいちはやく中止の道を選ばしめたものと思われる。¹⁹

これに対して、「おそらく一方における1919年4月の大学令施行に伴うカリキュラム改革、他方における学生数の増加の顕著化と関連なしとしないであろう」²⁰との見解は注目に値する。「このような条件の下で、いわば手作りの政治学教育の実施は、もはや現実上いちじるしく困難になっていたとみななければなるまい」²¹との評価は、ほぼ同時期に慶應と早稲田の両校で模擬国会が終焉したことの説明として説得力がある。

だが、それは模擬国会が明治期特有の遺産であることを意味しない。カリキュラムの硬直化や理論と実践の乖離、大学の大衆化、マスプロ教育というその後の大学をめぐる状況は、現在にも通じる問題であり、それらの弊害を克服して学士力を維持すべく求められているのが「能動的学修」だからである。天皇に対する協賛機関であった帝国議会から（大日本帝国憲法5条、37条）、国権の最高機関（日本国憲法41条）へと法的地位を変化させた国会が国政の中心機関となる現在こそ、模擬国会を通じて能動的学修をする意義が見直され

るべきなのではなかろうか。

第3章 小 括

(1) 平成24年答申と本研究の関係

以上の点を踏まえて、本研究は、平成24年答申のうち、特に「求められる学士課程教育の質的転換」を実現するため、立法過程のロールプレイを通じた大学における法学教育の実践手法の開発を試みるものである。

法科大学院（ロースクール）の開設に伴い、法学教育においても実践的要素を取り入れた教育の必要性が認識されるようになっており、実務家教員（裁判官・検察官・弁護士などの経験者）の登用や模擬裁判、エクスターンシップの導入が法科大学院教育においては必須となっている。こうした教育を、従来の「理論法学」に対して「臨床法学」と呼ぶ向きもある。同時に、学部レベルの授業においてもそうした「臨床」的要素が求められるようになり、学生が主体的に法学を学ぶ方式の授業が徐々に普及しつつある²²。この点は、平成24年答申が、大学の授業について「能動的学修（アクティブ・ラーニング）への転換が必要」と指摘するのに沿うものといえる。また、近時の中教審答申においても、大学におけるインターンシップや社会体験活動などの意義について触れられているところである²³。

研究代表者は、平成18年度より授業において模擬国会の取組みを行い、また、平成19年度からは模擬国会で用いる法案（台本）も学生に作成させており、両者を合わせて「模範議会プロジェクト」と名付けている。そこには、単に現実の議会を模すだけでなく、あ

19 慶應義塾大学弁論部・慶應義塾大学弁論部エルゴー会・前掲注(11) 382頁。

20 内田・前掲注(13) 265頁。

21 同上。

22 岡田順太「法学の立場から考える『臨床』」日本臨床政治学会ニュース・レター8号（2012年）7-11頁。

23 中央教育審議会「今後の青少年の体験活動の推進について（答申）」（平成25年1月21日）15-16頁。

るべき議会の姿を追究する意味を込めている²⁴。これは、「第2期教育振興基本計画」（平成25年6月14日閣議決定）で示された「課題探究能力の修得」や「『生きる力』の確実な育成」、「生涯を通じた自立・協働・創造に向けた力の修得」、「社会的・職業的自立に向けた能力・態度の育成等」に資する教材の具体例にもなりうると考えている。

模範議会プロジェクトには、①法は自ら作り出すものであるという主権者意識の涵養、②統治客体意識からの脱却²⁵、③現代社会の諸課題を解決する方策としての法律の重要性の把握、④より実践的主体的に法学を学ぶ意識の涵養を図り、もって「学士課程教育の質的転換」を実現させるといった効果が見込まれる。これを平成24年答申が示すように、学士課程教育として、「各教員の属人的な取組から大学が組織的に提供する体系立ったものへと進化させ」ることが、本研究の最大の課題である。将来的には、共通法学教育としての模範議会を中心とした学部としてのカリキュラム編成ということも視野にある。そのためにも、教員の指導案の作成などが欠かせないであろう。また、そうした教材開発の成果を初等中等教育に活用することも想定できるので、高大連携教育の可能性も十分考えられる。

(2) 期待される成果と実社会への影響

① 基礎学力修得の補完機能

研究代表者と共同研究者は、共に大学入試の試験問題作成に関わってきた経験から、大学における法学教育には、高等学校における公民科目の知識が不可欠であることを強く認識している。それとともに、そうした高等学校で修得すべき知識の欠如した学生が少なからず存在することへの危機感も共有している。先般も高等学校で学修済みと考えられる憲法関係の事項について、大学新入生がどの程度身につけているかを調査するため、複数の大学教員の協力のもとで大規模なアンケート調査を実施した²⁶。それにより、その危機感が杞憂ではないことが数字として明らかになった。これに対しては、リメディアル教育により基礎学力を補完させることも考えられるが、教育内容がどのように役立つのかという点がはっきりしない文系科目（特に憲法学）においては²⁷、補習による負担感を与え、学生なりのプライドを傷つけるだけで、実際の効果が上がらない現実も存在する。

むしろ、ゲームの要素も加味して、法案や質疑の作成といった具体的課題を与え、自ら又はグループで協力しながら、足りない知識を補わせる方が、学習意欲の向上につながるほか、大学生の学習方法としてもふさわしい

24 師岡・前掲注(17)は、かつての「擬国会」について次のように記している。「大正初期から中期にかけて擬国会は『弁論活動の花』・・・であったが、植原悦二郎は擬国会を『今の日本の帝国議会が一番悪い所を学ぶのみで、学生の修養にならない』・・・ものとして断罪している。同様に、前田多門・・・も、帝国議会で繰り広げられる『泥試合的狂演』を『いつの間にかさういふのが討論の常だと考へ、知らず知らずのうちにこれに興味を感じる』ようになった結果、『自然青年の間にも模倣されて、活気のある討論会といふのは、何か弥次を飛ばし合うて一騒ぎ起こさねば物にならぬやうに考へ込まれて仕舞ったやうである』と嘆いている」（同60頁）（いずれも引用文献・引用頁を省略）。これは、模範国会が衰退したもう一つの理由であると考えられるが、筆者らの模範議会プロジェクトは、そうした事態に陥らないように、あるべき議会を追求するというものであり、単に国会を模擬するだけの試みとは一線を画している。

25 これは、司法制度改革審議会「司法制度改革審議会意見書—21世紀の日本を支える司法制度」（平成13年6月12日）の基本理念でもある（3頁）。

26 調査結果は、岩切大地・岡田順太・大林啓吾・横大道聡・手塚崇聡「大学入学時における憲法学習状況の実態調査—高大接続の憲法教育に向けて」立正大学法制研究所研究年報19号（2014年）3～31頁。

27 社会科教育に関して、「平和と民主主義は背景に押しやられ、形式的なことから、年号・地名・人名などの暗記を強いる授業がくり返されている」（教育科学研究会編『学力と学校を問い直す』（かもがわ出版、2014年）263頁〔大谷猛夫執筆〕）という批判もあるが、むしろその両者の接合がない点にこそ改善の余地があるのではないか。問題提起においては具体的事例や問題点を挙げつつも、その解決策として抽象的に「平和」や「民主主義」、「人権」という言葉を散りばめ、具体的な解決方法も示さずに「それを大事にする国民の意識が重要だ」というような精神論に陥る期末試験の答案に違和感を持つ大学教員は少なからず存在する。その意味において、平和と民主主義は「背景に押しやられる」どころか前面に出てくるのであるが、これは単なる思考停止の産物にほかならない。暗記知識が問題解決方法を具体的に考えるために役立たせられるような教育こそが必要であって、模範国会はそれを実践する場となりうるのである。

ことは、平成24年答申などからも明らかである。

② 物事を多角的に分析する能力の涵養

研究代表者は、かつて指導教授の指導の下で参議院議員の国会事務所に勤務し、国会や国会議員の活動について動態的に研究をする機会があり²⁸、そこで得た経験から、法案や質疑を作成するにあたっては、まず現状把握が欠かせないこと、すなわち政策課題についての情報を広く集め、個々の情報の意味を分析して、全体像を把握することが不可欠であることを学んだ。価値判断よりも情報処理(収集・分析・評価)が重要であるといえ、そうした観点から模擬国会の企画運営者用マニュアルを作成したところである²⁹。これは国会が国政の情報センターとして構想されていたという歴史的事実³⁰にも依拠する。情報処理作業を通じて物事を多角的に分析し、全体像を把握することは、国政だけでなく日常のあらゆる場面で必要な能力である。そして、その技法の修得は具体的な実践経験を必要とするので、立法過程のロールプレイを題材にすることの意義は決して小さくない。

③ 主権者教育・公民教育としての意義

法学を学ぶ者といえども、実際に法を主体的に意識し活用する機会はあまり多くない。それが憲法となるとなおさらである。模擬裁判は実践的に法を学ぶことができるが、憲法の場合は、独自の訴訟法がなく、付随的審査制下の裁判で憲法論だけを展開することは現実的ではない³¹。その点、立法過程を学習教材として用いれば、現実の統治機構の作用を

疑似体験できるほか、法理論を踏まえつつも政策論議まで展開可能となり、現在生じている様々な社会問題に対処するにあたっての法の役割を意識することができる。そこでは、単なるディベートでは得られない、問題解決に向けた知的作業が要求されることになる。そうした立法過程の体験は、裁判員制度が司法過程に与えた影響のように、国民の主権者意識を養うものであり、議会や議員の役割を改善することに無関係ではないと思われる³²。

また、本研究の成果は、高等学校の公民科目の目標、すなわち、「広い視野に立って、現代の社会について主体的に考察させ、理解を深めさせるとともに、人間としての在り方生き方についての自覚を育て、平和で民主的な国家・社会の有為な形成者として必要な公民としての資質を養う」(高等学校学習指導要領31頁(平成21年3月))にも仕えるものであることに鑑み、立法過程を用いた公民科教育の実現に向けた授業開発も試みることにしたい³³。

第2部 調査研究活動の記録

第1章 概要

本研究は、平成25年7月から翌年2月までを前期として「法律案作成作業による能動的学修」を(第2章)、平成26年3月から同年6月までを後期として「模擬国会による能動

28 岡田順太「議会主義の復権と議員秘書制度に関する一考察」法政論叢41巻2号(2005年)28-42頁参照。

29 岡田順太・岩切大地・大林啓吾・横大道聡・手塚崇聡「国会質疑の技法—模範議会2012の手引き」白鷗大学論集27巻2号(2013年)255-304頁。

30 岡田順太「憲法秩序とアーカイブズ『国権の最高機関性』論・再考」白鷗大学法科大学院紀要5号(2011年)11-38頁。

31 岡田「模擬国会のすすめ」・前掲注(2)148頁、横大道聡・岡田順太・岩切大地・大林啓吾・手塚崇聡「模擬国会の教育的意義—初等・中等教育における実践を中心に」教育実践研究紀要(鹿児島大学)23巻(2014年)11頁。

32 なお、将来的には、立法過程で作成した「法律」を、模擬裁判で適用するというプロセスを構築することも視野に入れている。その予備的考察として、大林啓吾・岡田順太・岩切大地・横大道聡「法学教育における模擬裁判の実践—漫画規制を通して憲法問題を考える」情報処理センター年報(帝京大学)(2012年)65-85頁。

33 その予備的考察として、横大道聡・岡田順太「高等学校「現代社会」教科書の記述内容に関する一考察——憲法学の視点から」教科書フォーラム12号(中央教育研究所)(2014年)59-74頁。

的学修」を（第3章）、それぞれ題材としている。法律案の作成と模擬国会とは課題内容が異なるものの、いずれもグループワークによって学生の主体的な問題発見、解決方法の検討および解決策の構築を促しつつ、法学的思考を学習することを企図している。さらに、両課題を横断的にとらえることで、立法過程全体の作業を体験的に学ぶことができるようにしている。その際、外部有識者（憲法研究者）の協力を得ながら、学生が作成した課題（法案、質疑、討論文など）に対する批評を適宜行うほか、授業方法についての問題点及び改善点を明らかにし、それを踏まえて、立法過程に明るくない者でも、法学教育として立法過程を扱うことができるような教材作成につなげていくことを目的としている。

第2章 法律案作成作業による能動的学修

(1) 全体の流れと概要

前期の法律案作成作業は、研究代表者が授業を担当している白鷗大学法学部「専門ゼミナールⅠ」（履修者5名）及び慶應義塾大学

総合政策学部「リーガルワークショップ」（履修者16名）の履修者計21名によって実施された。白鷗大学側は法学部3年生であるが、慶應義塾大学側は非法学部生であり必ずしも法的な基礎知識を有しておらず、学年も1年から4年まで様々である。

前期の授業は、次に示すスケジュールで実施された。10月から翌年1月までの実質的に4ヶ月の期間で法律案の作成に至る。

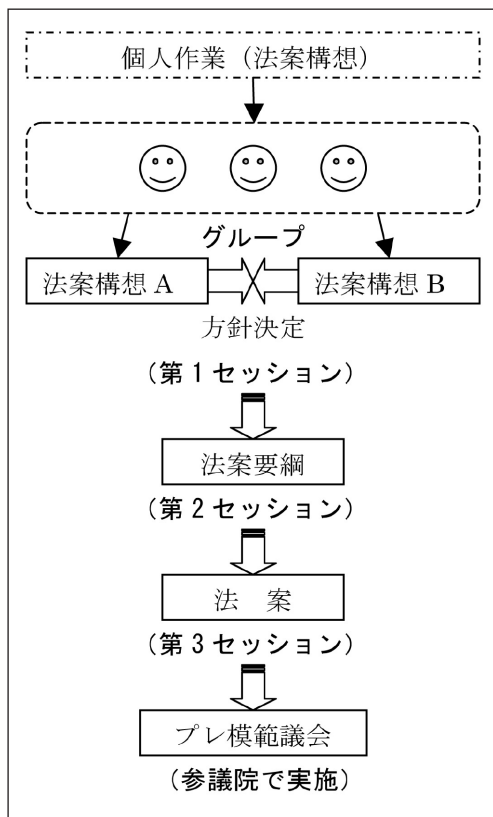
スケジュールは大まかに、個人作業で法律案の構想を練る時期（準備期間）が1週間程度、グループワークにより構想を一つに絞りつつその内容を具体化していく時期（Ⅰ期）が2週間程度、その後、1ヶ月程度で構想から具体的な要綱に練り上げていく時期（Ⅱ期）を経て、1ヶ月程度で法律案のかたちに仕上げる時期（Ⅲ期）という流れになっている。

Ⅲ期の最後に履修者と学外の憲法専門家を加えて投票をし、法律案に対する評価を行うほか、専門家的見地からのコメントを加える。また、これと同じ方式でⅡ期の最後に予備投票を行い、履修者はその結果に基づいて改善を加え、最終投票に備えることになって

	授業日程	授業内容	課題提出・備考
準備	9月30日(月)	①法案作成作業ガイダンス	履修確定後に時間割届出
	10月7日(月)	個人法案構想提出	
Ⅰ期	10月18日(金)	法案概要提出	
	10月21日(月)	②第1セッション	法案概要の説明と質疑
Ⅱ期	11月13日(水)	法案要綱提出	
	11月18日(月)	③第2セッション	法案要綱の説明と質疑1
	12月2日(月)	④第2セッション	法案要綱の説明と質疑2
	12月11日(水)	法案要綱再提出	
	12月16日(月)	予備投票	
Ⅲ期	1月11日(土)	⑤予備審査会	
	1月15日(水)	法案提出	
	1月20日(月)	⑥第3セッション	法案の説明と討論
	〃	本投票	
	3月下旬	⑦プレ模範議会	

いる。

全体の作業の流れを図で示すと、下のようになる。



(2) 個人法案構想

まず、作業開始段階において、個人で法案構想を作成して提出することを求めた。授業最初のガイダンスにおいては、個人法案構想にあたり、「漠然と『こんな法律を作ろう』ではなく、『立法事実』³⁴の発見・分析・評価に努め、特にそれが『立法を要する問題か（法律事項として適切か否か）』を検討する。その際、①立法目的の政策的整合性（省庁間の所管事項をまたぐ場合は特に注意）、②法的妥当性（特に国民の権利侵害への許容性）、③立法手段の実現可能性（予算・財源、政策評価等で財務省・総務省・内閣法制局・会計検査院・国会等の批判に耐えられるか）につ

いて十分注意する。」との指示を与えるが、個別的・詳細な指導は行わない。

ほとんど法律の知識のない学生にいきなりそうした作業が適切かと思う向きもあるかもしれない。だが、かつて「立法学入門」と称した90分ほどの講義をした上で作業に入らせたものの、その後の課題内容にほとんど授業内容が反映されておらず、いきなり作業に入らせてもさほど変わりがないことを経験的に実感しているので、理論の教授は後に来れば良いと考え、このような方式を採用している。法学の基礎ができていない学生に対して、より高度な法学領域である立法学の講義をしても学習効果は期待できないのである。したがって、この段階では、自ら分からないことを調べることによる自律的な学習を促すヒント（参考文献など³⁵）を提示するにとどめている。能動的学修を行わせるために、当初から指示待ちの姿勢を作らせず、課題だけで与えて専門家の目線から厳しく評価することの意義も考慮する必要もあろう。

それにとどまらず、むしろ一般的な国民感覚から法案を構想させつつ、立法作業に実務的に携わる専門家との認識の差を自覚的にとらえさせるためには、予め模範的な理論を教授するよりもこうした方法に優れた点があると考ええる。また、教授する側も、学生の作業の監督やアドバイス等を通じて、重点的に教えるべき箇所や簡単に触れれば十分な箇所を把握することができ、学生に対してよりきめ細やかな対応をすることが可能となる。そして、そうした過程を通じて、専門家の議論に慣れた頭を切り替えるのにも役立つ。

そもそも国会議員は立候補にあたって法案作成能力が求められることもなく、当選後の公式の研修もされないものであるから、学生の認識が実際に当選したての国会議員の認識に

34 立法事実とは、法律などの立法の正当性や合理性を裏付ける社会的・経済的・政治的事実をいう。北村喜宣ほか編『行政法事典』（法学書院、2013年）29頁〔岡田順太執筆〕。

35 例えば、法の基本知識を概観するものとして、川崎政司『法律学の基礎技法（第2版）』（法学書院、2013年）。

近いことが想定される。それは同時に、省庁縦割りの官僚的思考枠組みにとらわれない柔軟な発想で法案作りがなされることへの期待にもつながっている。

さて、以上の意図のもと、個人法案構想と

して、学生には、A4のワークシート1枚で、法案名、所管官庁、法案の目的、法案のポイント、参考文献の各項目を記載させる。本年度提出された構想は以下のようなものであった³⁶。

法案名	概 要
①外国人の人権に関する改正	日本にいる外国人の人権を保障するために出生地主義による日本国籍取得を認め、二重国籍も容認するよう改める。
②日米地位協定第17条3「裁判権を行使する権利が競合する場合」の指定に、「公務中」「公務外」の条件を追加する法律	日米政府・国民が納得のいく地位協定への改正
③水土保持林保護法	政府による土地収用権の強化により全国の地下水源を始めとする水土保持林の管理及び保護をすること。
④検察の控訴・上告権の撤廃	日本では、告訴されたうちの99.9%が有罪判決を受けるという。検察は有罪になる見込みのある事件しか告訴しないとはいえ、この数字は異常であると考ええる。その中には少なくない数の「冤罪」が含まれていると感じる。 そこで、冤罪を防ぐための一つの方法として一度でも無罪の判決を受けたら、検察側が控訴・上告をできないようにする、というのが一つの案である。
⑤公職選挙法改正（ネット投票制度の解禁）	若者を中心に低下が続く投票率の向上を目指す。 選挙における投票、集計の効率化。 ネット選挙の分野において、世界のトップに立つ。
⑥非核三原則を明文化する法案	現在非核三原則は法令として明文化されておらず、日本が個別自衛権の範囲内において核兵器を所有することは、いかなる法令に対しても抵触していない。しかし国際安全保障の点、また唯一の被爆国として日本が核兵器を保有する事態は許されざることであるためこれを禁止する。
⑦民法第822条の撤廃	親権者の懲戒権を撤廃し、児童虐待を減少させる。
⑧選挙運動期間延長を内容とする公職選挙法の一部を改正する法律	期日前投票における有権者の判断を的確に行わせるため。また、インターネット選挙運動解禁に係る公職選挙法の一部を改正する法律に適切に法律を対応させるため。
⑨東日本大震災復興基本法改正案	東日本大震災が起きてから2年以上経った今、復興庁立ち上げや、特別予算の案が出ているが、それに寄る復興は未だ眼に見えた状態には至っていない。復興がなかなか進まない原因の一つとして挙げられるであろう、復興予算の転用を食い止め、いち早く被災地が復旧する為の改正法案である。
⑩人身事故防止機関の設置	人身事故を防止し、その事故によって受ける損害を減らすこと。
⑪民間卵子バンク企業設立及び支援に関する法律	近年国家の重要な国策として少子高齢化対策が掲げられている。現在では政府が対策として自助努力を促しているもののそれ也是十分とはいえない。また、本法案は出産後の社会的支援を充実化させるためのものである。

36 課題の提出は、慶應義塾大学湘南藤沢キャンパス（SFC）で独自に運用されている統合的授業支援システムである「SFC-SFS」の課題提出機能を利用している。ただし、このシステムはSFCの履修者しか閲覧できないので、提出された課題を担当者が授業Web上に再度掲載し直して、白鷗大学の学生も閲覧できるようにしている。

⑫刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律への電子監視システムの導入	刑事収容施設への過剰な収監問題は、受刑者に満足いく再犯防止教育を行うことを難解とする。また多大なコストの発生、刑期終了者の社会復帰問題といった問題を持っている。電子監視システムの導入は収監者数を減少させ、受刑者の円滑な社会復帰を導く。この法案は、過剰収監問題と受刑者の再犯防止教育の円滑化を目的とする。
⑬代理出産法	日本では代理出産に関する法律は一切なく、国レベルの取り決めがなされていない。しかし代理出産を希望する夫婦が増え、海外で代理出産を行ったり、日本国内の一部の医師によって行われているのが現状である。 そのため、海外でトラブルに合ったり、戸籍を認められない児童が産まれてしまったりと、様々な問題が発生している。本法案はこれを法整備によって一定の取り決めを作り、代理出産の是非の判断や諸問題の解決を国レベルで行っていくための法案である。
⑭心神喪失者による犯罪の判決及び心神喪失者等医療観察法に関する法律	1. 心神喪失者の犯罪における免責処分の削除。心神喪失者の犯罪審理は規範的責任論による恣意的な判断を排除し、責任能力だけではなく事件における故意・過失性を吟味した上で適当な判決・処分を下すことの明記。2. 心神喪失者等医療観察法における“不処遇”判断の廃止で心神喪失者の再犯を防止と社会復帰を促す。
⑮政治資金規正法改正法案	1人の政治家・ひとつの政党をめぐるお金の動きを一本化し、公に対して透明化することで、国民がその政治家・政党がどういってお金の使い方をしているか（どのような金銭的関係を持っているか）を実質的にチェックできるようにすることが法案の目的である。
⑯認知された子供がいる場合に限り、配偶者と内縁の関係のある者の重婚を認める法案	非嫡出子の親と配偶者の権利の平等を模索する。
⑰一定の年齢に達したら自分の名前を自由に変えられる法案	自己の個性を自由に決定することで自己決定権を拡充すること。
⑱PTA改革法案	学校ごとに組織されたPTAについての制度を規定し、組織運営の円滑化、非会員とその子どもへの差別の禁止。
⑲青少年ネット規制法の一部を改正する法律案	有害情報の認定機関を定め、行政による恣意的な認定を防ぐ。
⑳パートナーシップ法案	法律婚と事実婚との法的処遇における格差を是正するために、法律婚の処遇に類似した事実婚の制度を整備する。また、その対象を同性カップルに広げる。
㉑再婚禁止期間の廃止	民法733条（女性の再婚禁止期間）を削除し、民法772条（嫡出推定）2項「婚姻の成立の日から二百日を経過した後」を三百日に改正する。

いずれのテーマも現代的課題を適切にとらえており、社会的にも問題意識や関心の高いものばかりである。しかしながら、それが法律の制定ないし改廃を必要とする事項であるかどうかを認識させるところが、I期の作業を始めるにあたり必要なことである³⁷。

国会が法律を制定すべき場合というのは、概ね（i）国民の権利・義務関係に変動を及ぼす事項、（ii）新たな予算措置を伴う事項、

（iii）新たな国家行政組織を創設する事項、（iv）既存の法律の改廃を必要とする事項が必要なときであるので、まずはそれに該当するかどうかを検討する必要がある。例えば、地域の独自性を反映して法律よりも条例で対応した方が良い場合もあるし、従来予算の増額措置だけで対応可能な場合もある。また、法律ではなく政令・省令改正や行政実務による対応の改善のように、行政機関レベルで対

37 具体的な指示は、http://web.sfc.keio.ac.jp/~junta/pub/legal_ws/index.htmlに掲載。

応可能なものもある。もちろん、上記にあてはまらなければ立法してはならないという訳ではないので、あとはグループワークでの判断に委ねるのである。

この段階で重要なのは、「～すべき」との指示ではなく、「～すべきでない」ことが明白な事柄を示すにとどめることにある。例えば、上記②のように、行政協定である日米地位協定を、法律制定によって改正しようというのは明らかな誤りなので、そうした点は予め指摘しておく³⁸。また、憲法違反が明らかな法律案についても、その旨を示す³⁹。

また、所管官庁についての認識も重要である。法律案が成立した後、どこの省庁が所管するのかということを考えることが、現実的な施策の企画・立案に結びつく要素の一つである。例えば、上記①は国籍に関するものであり所管は法務省であるのに、外国人だということで外務省だと記載しており、その記載から本質的な調査と理解に欠けていることが分かるようになっていいる。そうした誤りも、この段階で正しておく必要がある。

ちなみに、参考文献に何を用いているかは、今後の法律案作成作業が円滑に進むかどうかの見通しとなる要素の一つでもある。また、法律案の名称は必ず「・・・法案」「・・・法律案」となるので、そこから逸脱したユニークな法律案の名称を付しているものについても調査不足のおそれがある。グループで扱う法案を選定する際にはそうした点を考慮するように付言する。

(3) グループ法案構想の選定(Ⅰ期作業期間)

個人法案構想が提出された後は、所定のグループで協議して、グループとして取り組む法案構想を選定する作業に入る。グループは初回授業で週間予定表を提出させて、空き時間が共通する3～4名で構成する。作業は授業時間外のグループワークが中心となるので、そのような対応をとっている⁴⁰。本年度は慶應義塾大学で4グループ、白鷗大学で1グループの体制となった。経験的に1グループ5名を超えると、グループワークで作業に加わらない学生が出てくる場合が多いので4名程度が適当であるが、その場合、グループ数が多くなるので履修者数を制限する必要も生じてくることが課題である。

なお、グループ割りは授業の初期段階で公表しているの、予めグループで協議して共通テーマで個人法案構想を作成することも可能ではある。この点は学生の自主的な判断に任せているが、本年度に関してはそのような動きは見られなかった。

授業の第1セッションでは、グループごとに法案構想の発表をさせる。本年度の第1セッションでは、各グループから次の法案構想が示された。報告の際は、「提案理由、システム(法案の骨子)、経費、制裁、憲法との関係、関連法規、諸外国の状況、政策評価、移行措置など法案のポイント」と「主要参考文献」について触れるように指示をしているが、ここではその内容は割愛する。なお、Xグループは、白鷗大学のグループである。白

38 過去にも法案構想として、「憲法を改正する法律案」や「著作権条約を改正する法律案」のように、法令の種類を考えないものがあつた。

39 今回は構想段階で明白に違憲というものはなかったが、過去には「カルト規制法案」との名称で、ほとんどの宗教活動を規制する法律案があつた。

40 中央教育審議会「学士課程教育の構築に向けて(答申)」(平成20年12月24日)(http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_jcsFiles/afildfile/2008/12/26/1217067_001.pdf)は、「我が国の単位制度は、授業時間外に必要な学修等を考慮して、45時間相当の学修量をもって1単位と定めており、制度上要請される学習時間としては、諸外国と比較して低いわけではない。しかしながら、内閣府の調査(平成12年度)では、学外の勉強を『ほとんどしていない』者が約半数に達しており、最近の研究者の調査でも、学習時間の少ない学生が相当の割合に上ることが確認されている。総務省の調査(平成18年度)では、学内外を通じた学習時間(土日を含む一日平均)は、3時間30分である。国際的な比較からも、我が国の大学生の学習時間は短い。こうした実態は、単位制度の趣旨を踏まえて運用されているとは言い難い」(20頁)と述べ、学士力の保証のために、単位制度の実質化、すなわち、授業外での学習の必要性を指摘している。授業時間外のグループワークには、そうした要請に応えるという意義もある。

グループ名		法案名・法案の目的
A	おいしい無党	代理出産法及び民法 772 条 1 項の改正
	現在、国レベルで取り決めが行われていない代理出産についての取り決めを行う。海外では法整備が進んでいるのに対し、日本では法整備が進んでいない。代理出産における一定の取り決めを行うことで、代理出産で生じる問題の未然の対処や、解決を目的とする。	
B	新司法の会	心神喪失者による犯罪の判決及び心神喪失者等医療観察法に関する法律
	①心神喪失者の犯罪における免責処分の削除。心神喪失者の犯罪審理は規範的責任論による恣意的な判断を排除し、責任能力だけではなく事件における故意・過失性を吟味した上で適当な判決・処分を下すことの明記。 ②心神喪失者等医療観察法における“不処遇”判断の廃止で心神喪失者の再犯を防止と社会復帰を促す。	
C	ぼくらの党	政治資金規正法（改正案）
	この法案の目的は、政治家がどのような金銭関係（カネによる政治家と他者との関係性）を持っているのかを国民が知りやすくし、国民の政治への批判・監視能力を向上させることである。	
D	日本革新党	選挙運動期間延長を内容とする公職選挙法の一部を改正する法律
	期日前投票における有権者の判断を的確に行わせるため。また、インターネット選挙運動解禁に係る公職選挙法の一部を改正する法律に適切に法律を対応させるためである。	
X	悪戦苦党	学校支援地域本部等に関する法律案
	① PTA の廃止 ②全市町村への学校支援地域本部の設置	
E	斜睡党	裁判所法の改正
	日本では、告訴されたうちの 99.9%が有罪判決を受けるという。検察は有罪になる見込みのある事件しか告訴しないとはいえ、この数字は異常であると考ええる。その中には少なくない数の「冤罪」が含まれていると感じる。 そこで、冤罪を防ぐための一つの方法として一度でも無罪の判決を受けたら、検察側が控訴・上告をできないようにする、というのが一つの案である。	

※ 各グループ名欄には、学生が独自につけた「政党名」を併記した。

鷗大学の分については、事前のゼミでの個別の報告・指導の上で作成した資料提出による参加という形式をとっている。

なお、第 1 セッション後、グループから離脱して「1 人グループ」として個人法案構想を法案化することを認めている。自分の構想が他の構成員に受け容れられないが、そのテーマにこだわりがある場合を想定しての措置である。ただ、これも経験的に言って、1 人グループでの作業は、質の低い成果しか生まないことが多い。本年度は 1 グループが C グループから独立し、E グループとなった。

この段階では具体的な法案のスキームが見えてこないの、とりあえず報告させるにとどまるが、次の段階へのグループワークにおいては、最低限、次の点に留意するように指

示をする。すなわち、①現行の法制度をよく調べる、②法案が必要となる事実の根拠となる資料（ex. 具体的な事件や統計など）を多く収集して分析を加えること、③法案化を念頭において具体的な解決手法を模索することである。

若干グループごとの法案構想について触れておくと、A の代理出産に関する法案であるが、「法整備が進んでいない」というものの、代理出産に対する法的規制とそれによって生じた親子関係の法的整理という二つの問題があるにもかかわらず、前者にばかり関心が向いてしまっていて、③の具体的な解決手法が思い浮かばない状況にあった。

B の心神喪失者に関する法案は、違法薬物で心神喪失に陥り犯罪行為をした者を念頭に

刑法39条の「心神喪失者の行為は、罰しない。」などとする条文を削除する旨の内容であるが、刑法の基本理念を理解しておらず、①の現行制度の調査が必要なものであった。

Cの政治資金規正法改正案は、現行制度についての理解はできているものの、政治資金団体の資金集めについての③の具体策に抜け穴があるもので、その点の検討が不可欠なものであった。

Dの公職選挙法改正案は、理念が先行しすぎて、③の具体策に欠けるものであった。例えば、選挙区の広さに応じて選挙期間を延ばすというのであるが、それを具体的に算出する方法についての考えを持っていなかった。

Xの法案は、PTAの参加強制については正するというものであるが、そもそもPTAを法的に定義する必要があるのに、それができておらず適用対象が不明確であり、①の現行制度の調査から始める必要があった。

Eの法案は裁判所法改正となっているが、同法は全く関係ないので、①の現行制度の調査を一から行う必要があった。

また、上記の全てのグループにいえることであるが、特殊な事例を念頭に置いたり、具体的な状況を想定しなかったりして、法律として成立した場合に生じる問題点についての検討に欠けるきらいがあった。その意味で、②の事実調査を綿密に行う必要があった。その際、強調すべきは、誰もが気付いていることに目を向けるのではなく、誰にも気付かれないで放置された問題を発見することの重要性で、そのためには客観的な事実を知ることが不可欠であるということである。「木を見て森を見ない」どころか「木も森も見ないで、木の話の聞いただけ」というような法案もあるので、自分の目で確かめ、自分の頭で考えることが必要だということを示すのである。

(4) 法案要綱の策定（Ⅱ期作業期間）

次のⅡ期では、法案のいわゆる5点セット（法律案・要綱・理由・新旧対照表・参照条文）⁴¹の作成を念頭に、「いかなる立法が必要か」、「なぜそれが必要か」、「具体的にどのような立法をすべきか」、「いかなる仕組みを設けようとしているのか」、「当該立法によってどのような効果が期待できるのか」などの点について説明する資料を作成する。昨年度の授業の成果物も授業Web上に掲載されているので（履修者のみ閲覧可）、それらも参照するように指示している。

具体的な説明資料としては、以下のものを挙げている。ただし、授業で提出する資料としては、①と②のみを要求し、その他は目録を作成するにとどめることとしている。その際、「統計等を引用する場合は必ず出典を明記すること（特に、官公庁・報道機関以外の機関がインターネット上で示す統計等についてはその信頼度を確認すること）」との指示を与えている。

① 法案の概要 ※必須

② 法案に関係する仕組み（概念図）

※必須

③ 関連条文（現行法）

④ 国会における政府答弁・附帯決議 などで法案に関連するもの

⑤ 統計資料

⑥ 諸外国の法制度

⑦ 個別の事例集

⑧ 各省庁が発行する白書等の資料

⑨ 学術文献・新聞記事

⑩ 関係団体の意見・提言

※資料目録を提出

また、①の「法案の概要」については、次の構成にしたがって作成するように指示して

41 具体例として、法務省Webページ上の提出法案一覧を示している。
http://www.moj.go.jp/houan1/houan_index.html

いる。

2位に3点、3位に1点を加える方式で投票を行い、同順位での投票は認めない。

〈テーマ〉
〈背景（提案理由）〉
〈目的〉
〈システム（法案の骨子）〉
〈経費〉
〈制裁〉
〈法制面での検討〉
・ 憲法との関係
・ 行政法との関係
・ 国際法規との関係
・ 関係法規との関係
・ 比較法制研究
・ 法令立案技術上の問題
〈政策評価〉
〈移行措置〉

- 企画立案（政策的妥当性・創造力）・・・問題発見の着眼点の良さや練度の高さ、理念的一貫性があるかどうか。立法目的設定の適切さ（ex.「優先的に実現すべき課題か」）と、達成手段の実効性・関連性が見られるか。
- 立法事実（現実的必要性・発見力）・・・立法を正当化する説得力があるかどうか（ex.「価値観が偏っていないか」）。事実を客観的にとらえるだけの根拠となる資料を着実に収集し、それを分析できているか。
- 立法価値（法的許容性・設計力）・・・法体系全体との整合性が取れているかどうか。立法にふさわしい内容か（ex.「法律以外の手段でも実現できることはないか」）。また、法的保護に値する権利・自由を不当に侵害していないか。

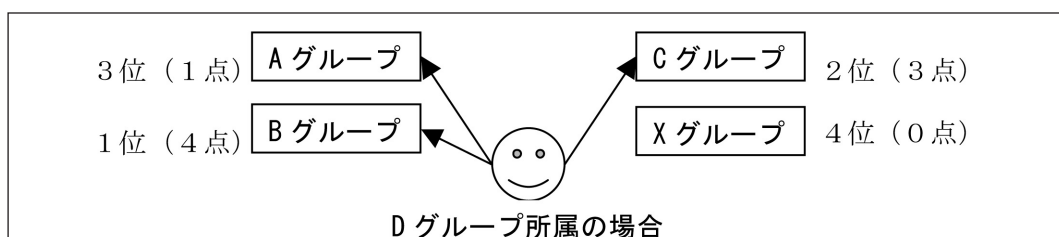
授業の第2セッションにおいては、提出された資料をもとに各グループ15分以内のプレゼンテーションと質疑を行う。質疑は履修者からも出されるが、多くは教員からの指摘となる。そこでの指摘や検討を踏まえて法案要綱を練り直し、再度提出された資料が、次の予備投票にかけられる。

(5) 予備投票

予備投票は、法律案に対する本投票の前に、自らの法案に対する外部からの評価がどのようなものかを把握し、必要な修正を行うために実施する。

履修者は、下図のように自分のグループを除くグループの法案に対して、次の項目ごとに優れたものから順位を付け、1位に4点、

履修者のほかに、授業担当者（研究代表者）と共同研究者を加えて合計5名の憲法学者が法案に投票する。その際の投票は授業の履修者のような制約はなく、各項目について4点～0点をつけ、さらにその点数を3倍して加点する。これは、履修者である学生と憲法学の専門家との評価のギャップをはかる意味もあるので、全ての点数を総計した結果だけでなく、両者を区分した結果も示している。予備投票の結果は、次のとおりであった（総計分は省略）。



○ 投票結果（専門家投票分）

チーム名（グループ名）	企画立案	立法事実	立法価値	合計	順位
A おいしい無党	36	39	21	96	1 位
B 新司法の会	15	12	3	30	5 位
C ぼくらの党	3	7	24	34	4 位
D 日本革新党	21	3	12	36	3 位
E 斜眠党	9	9	12	30	5 位
X 悪戦苦党	12	24	24	60	2 位

○ 投票結果（学生投票分）

チーム名（グループ名）	企画立案	立法事実	立法価値	合計	順位
A おいしい無党	35	39	37	111	1 位
B 新司法の会	40	27	31	98	3 位
C ぼくらの党	35	34	38	107	2 位
D 日本革新党	19	36	21	76	4 位
E 斜眠党	15	7	6	28	6 位
X 悪戦苦党	19	19	19	57	5 位

A グループの代理出産に関する法案が専門家・学生ともに 1 位である。だが、学生の投票では僅差で 2 位の C グループの選挙資金規制の法案が、専門家投票では最下位に近い 4 位となっていることは注目すべき点であろう。逆に、学生の投票で 5 位と評価の低かった X グループの PTA 法案が、専門家投票では 2 位になっている点も興味深い。

こうした違いの要因は、学生が法案のテーマや骨子といった抽象的な部分に目を惹かれがちになるのに対して、専門家は具体的な制度に着目した評価を重点的に行う傾向にあるのではないかと考えられる。この予備投票を行う際の着眼点の違いを自覚させるために、予備投票の結果発表にあたり、専門家からのコメントもあわせて提示している。参考まで、全体に対する講評を掲載しておく。

○ 総評（全体として）

- 第 2 セッションの際に指摘した問題

点を克服していないものが多い。そればかりか、以前より退化した内容のものも見られる。

- 現行の法制度や問題となっている事柄の本質などについての調査・理解が不足している。
- 問題を発見しても、それを解決するだけの具体性に乏しく、あるいは、必ずしも解決につながらない事柄を持ち出している。
- グループとして調査・検討を行っていないような内容が多い。複数の目で確認して、少し考えれば間違いと気づきそうな内容をそのままにして、主張を積み重ねてしまっているものもある。
- 法制度の理解についても皮相的で、本質的内容を理解しないままに、言葉に振り回されるだけのものも散見される。

また、一番評価が高かったAグループに対しても、次のように厳しいコメントが付されている。法案要綱の掲載は省略するが、以下のコメントを見ると、どういった内容なのか法案の一端が推測できるのではないだろうか。

○ Aグループ（おいしい無党）

- 全体として紛争が起きることを想定していない。条文で規定された通りに人間が行動するかのような内容である。
- わざわざ資料で向井・高田夫妻の事例を示している以上、海外での代理出産制度利用に対処することが必要ではないのか。
- この法律案が成立しても、代理母が見つけれない事例が多く生じると考えられる。そうした場合、海外で出産ということは従来どおり行われることが容易に想定できるが、この法案は何ら問題解決のスキームを示していないばかりか、あえて無視している無責任な内容である。
- 法案では内閣に「代理出産対策本部」を置くとしているが、何の役割があるのか不明確である。法案の内容をみると、ほぼ厚生労働省だけで完結しようようにも思われる。
- 代理母と依頼夫婦間での法的紛争が起きた場合の処理スキームが具体的に示されていない。この点が、法案の最も重要な部分である。
- 「生殖医療分野専門」弁護士というのは、事実上扱う事件が多いというだけの意味か、公的機関による認定などを受けた者をいうのか。
- 弁護士は依頼人のために業務を遂行するということでのよいのか。代理母が契約無効を主張した場合、システ

ム内で示された弁護士は、代理母と敵対する関係に立つがそれで良いのか。基本的に弁護士の役割が中立な第三者ではない点は確認しておくべきである。

- 親権申請の手続きが資料からは明確でない。申請は誰が行い、どのような書類を添付し、審査ないし審判の手続はどのように行われ、それにはどの程度の期間が想定され、最終的に出生証明を発行するまでの間に、書類上、代理母から依頼人へと親が変わる過程はどのようになっているのかなど、具体的な仕組みを示す必要がある。
- 要綱内の「営利目的」とは具体的にどういったことをいうのか。臓器提供の場合とは異なり、出産後も生活をしていく人間をどう扱うのかを考える必要があるのに、その視点が完全に欠落している。全くの見返りや事後的支援なしで代理母になる者がいると考えているのか。その点において、法の実効性が疑われる。
- 代理母が「強制」されたかどうかは誰がどう認定するのか。
- 「金銭的報酬」は弁護士も受け取れないのか。
- 子に障害がある場合など、依頼夫婦も代理母もともに受取を拒否した場合はどうするのか。
- 「厚生労働省管轄の公共機関」が具体的に何を指しているのか、あるいは想定しているのか全く分からない。また、この機関はどう運営されるのか。職員の採用や施設管理、費用の調達などの面の検討が欠けている。
- 「子の出自に関わる記録」とは何か。戸籍との関係はどう処理するのか。

- 国外で出生された子を実子と認めないとするのは、憲法14条の法の下
の平等に反するのではないか。
- 代理母の扱いがぞんざい過ぎて、子
どもを生む機械のように扱っている
ように思われる。憲法13条の定める
個人の尊厳を侵していないか。
- 障害児が出生した場合などに、遺
棄や虐待のおそれなどが懸念される
が、出生後の対応について、何ら検
討していないのか。

他のグループに対するコメントは省略するが、予備投票段階で共通して言える問題点として、①用いている語句の厳密性に欠ける、②目的は崇高でもそれを実現するための手段が現実的でなかったり無意味だったりする、③現行の法制度との整合性が見られないといったことが挙げられる。

(6) 法案の作成 (Ⅲ期作業期間)

予備投票の結果を参考に、不足している部分を補い、評価の低い部分を見直すなどして実際の法律案に仕上げていくのがⅢ期である。もっとも、実際の法案作成には高度な立法技術が必要となるので、完全なものは要求していない。とはいえ、意欲のある学生であれば、法律案の字数・フォント・文字サイズ・行数まで忠実に正式の法律案と同じものにして提出してくる。仔細に見ると間違いも多いが、一見すると学生が作成したとは思えない完成度の高いものである。

もっとも、本年度は全体として作業が遅れており、正式の法律案の書式以前の状況にあったといえる。そこで、次のような指示を与えて、作業を急がせることにした。

0、内容を具体的に確定する。

法案化作業は、法律案としての形式を整える作業です。そのためには、法案に盛り込む内容が確定していなければなり

ません。また、企図する政策のすべてを法律に盛り込む必要はないので、必要となる部分を選別しなければなりません。

法律事項として盛り込むべき内容としては、主として、①国民の権利・義務関係に変動を及ぼすもの、②新たな予算を必要とするもの、③新たな国家機関の創設を必要とするもの、④既存の法律を改正・廃止する必要があるもの、が挙げられます。

1、新規立法と一部改正法とでは作成方法に違いがある。

全く新しい法律を制定する場合（新規立法）と、既存の法律の改廃によるもの（一部改正法）とでは、法案作成方法に違いが出てきます。この点については、初回のガイダンスで配布したレジュメや授業Webページに掲載された参考文献を参照してください。

また、新規立法であっても、既存の法律の改廃が必要となる場合もあり得るので、いずれの場合であっても、必ず既存の法律の制定状況の確認は不可欠です。

六法全書や法令全書の目次で関連しそうな法律を探すことや、総務省が運営する電子政府の総合窓口（www.e-gov.go.jp）に法令検索システムがありますので、そこで関連しそうなキーワードを入力して、関連法律を探すことも必要です。

2、過去の先例・形式に依拠する。

法案は決められたルールに従って作成しなければなりません。上記で挙げた資料のほか、法制執務研究会編『新訂ワークブック法制執務』（ぎょうせい、2007年）がQ&A形式で解説をしているので参考になるでしょう。また、衆議院HPの「議案」のページで、過去に国会に提出された法案を見ることができますので、そうしたものも参考に形式を整える

ことが重要です。ここにおいて、独創性は一切不要です。

もっとも、授業では立法技術そのものを評価する訳ではないので、ある程度の形式が整っていれば十分です。その意味で、昨年の授業での提出資料が参考になるでしょう。

3、3～5点セットで提出する。

法案は、①法律案、②法律案要綱、③提案理由の3点を必ずセットで提出しなければなりません。また、一部改正法案を作成する場合は、④新旧対照表を作成します。さらに、既存の法律に関係する条文がある場合には、⑤関連条文を一覧にします。これら3点ないし5点のセットで法案を提出する必要があります。実際の法案については、授業Webページ上に[法務省の法案紹介ページ](#)へのリンクがありますので、そちらを参照してください。

そのようにして作成した法案に、第2セッションで作成した法案要綱（必要に応じて内容を修正する。）を添付し、所定の期日までに最終投票用資料として提出してください。

4、おわりに

本年度は全体として作業が遅れているグループが多いです。法案内容について具体的な施策が確定していないものや、立法目的に照らして実現手段に合理的関連性が見出し難いもの、さらに、法案作成にあたっての基本的な理解が欠けているものなどが散見されます。すでに最終提出までの期限が迫っている状況にありますから、内容については現段階のもので確定し、形式を整える作業に力点を置いてください。

また、ワークショップの性質上、作業についての個別的な指示を待つのではなく、自分たちで判断し、必要な資料を取

集・分析することで、より完成度の高い法案を作成するように努めてください。グループ内で適切に役割分担を行って、効率良い作業をするよう心がけることも重要です。

すでに授業の初期段階で説明したことも多いのであるが、予備投票段階の法案要綱にそれが全く反映していないものもあったので、改めて注意を喚起した。

各グループは法律案を作成し、授業の第3セッションにおいて最終のプレゼンテーションを行ったのち、予備投票と同様の方法によって本投票が行われた。

(7) 本投票及び講評

本投票の結果は、以下の通りである。予備投票に引き続き、Aグループの代理出産の法案が最優秀となった。

○ 投票結果（専門家投票分）

チーム名（グループ名）	企画立案	立法事実	立法価値	合計	順位
A おいしい無党	60	36	33	129	1 位
B 新司法の会	12	3	3	18	4 位
C ぼくらの党	36	24	39	99	2 位
D 日本革新党	3	0	9	12	5 位
E 斜眠党	0	9	0	9	6 位
X 悪戦苦党	9	48	36	93	3 位

○ 投票結果（学生投票分）

チーム名（グループ名）	企画立案	立法事実	立法価値	合計	順位
A おいしい無党	33	34	35	102	1 位
B 新司法の会	25	30	24	79	3 位
C ぼくらの党	25	37	38	100	2 位
D 日本革新党	25	12	15	52	5 位
E 斜眠党	17	6	13	36	6 位
X 悪戦苦党	19	24	19	62	4 位

Cグループ2位という順位は変わらないものの、1位との点差をかなり縮めており、法案を改善した成果がうかがえる。また、注目すべきは、専門家の投票である。1～3位までの点数と4位以下の点数とが極端に開いている。これは、法案の完成度が上位3つで高かったのに対して、4位以下は内容的にも形式的にも不十分で評価に値しないとされた結果であろう。予備投票と同様に、法案全体に対して専門家からコメントが付されているが、法案によって完成度に大きな開きがあることを指摘する声が複数あった。

○ 総評（全体として）

- 形式を整えることの重要性を認識すべきである。法案の5点セット（法案、法案要綱、提案理由、新旧対照表、関連条文）について、こちらで提示したサンプルと異なった独自のものを用意している。資料と発表で

誤魔化そうとしている感は否めなかった。先例に従って、形式を整えるということの重要性を認識すべきである。これも、法が何であるかの理解なく、法案作りを行っているためであり、本来的に授業中に提示した参考文献をほとんど参照していないことの結果であると思われる。

- ワークショップの授業形式であるので、各自が必要に応じ「見よう見真似」で法案を作成するものであるのに、作業にスピード感がなく、指示待ちで作業を進めていたように感じる。必要なことは自分で調べるという能動的学修の意欲がないか、その方法論が身についていない。
- 資料にある誤字・脱字、基本的な認識の誤り、漢字の誤読など、複数の目があれば簡単に指摘できることが放置されたまま、資料提出・プレゼ

ンが行われ、グループ作業が機能していたところがほとんどなかったように思われる。

- 法制度は設計するものであるとの認識が甘く、無理・無駄・矛盾の多いシステムを提示している。現実的な制度を構築するためには、具体性を持った細部に至る配慮が必要であるが、理念だけが空回りして制度構築に失敗していることが多い。善意と意欲だけでは社会が変わらないことを再認識すべきである。
- 基本的に現状分析が不十分である。まず①歴史的経緯に関心を払うべきである。現行制度がどのようにして成り立っているのか、関連する事柄も含めて理解する必要がある。その際、その成り立ちの過程を追うことは非常に重要である。そして、②ある制度についての理論的背景についても考察しなければならない。制度を表面的に理解しようとするのではなく、それが何故そのような仕組みになっているのかといった事柄を知らなければならない。そうでないと現状と整合的な制度を構築することが難しい。さらに、③諸外国の制度を参照する際には、日本との文化的違いを考慮する必要がある。同じ制度を取り入れても、その国民性や文化、時代的な意識変化などによって、機能や意味合いが大きく変わってしまうことがある。そうしたことを踏まえ、諸外国の制度の分析をしていく必要がある。
- 世間一般の関心が向かないこと、現場の人間でないとなかなか気付かないことも多々存在する。そうした光のあたらない部分に関心を向けることも立法作業に不可欠である。特定

の立場から現状を断罪するのではなく、多面的に問題となる部分を浮き彫りにし、客観的にその解決方法を考えていかなければ、現実的で実効性のある方策を見出すことは難しい。カエサルが言うように「自分の欲する現実しか見ていない」者がほとんどである。

- 各セッションで指摘した事柄を理解できていないか、覚えていないか、気にしていないかで、改善が見られないことが多い。欠点は欠点として受け容れて、それを改善する方策を真摯に自分の頭で考える努力が不可欠である。自分の才能を褒めてもらうために学校に通っているのであれば、それは時間の無駄以外の何ものでもない。
- その他、予備投票の際に法案要綱コメントとして提示した指摘の多くが、本投票についてもあてはまるので、そちらも改めて参照すべきである。
- 以下、個別に指摘事項を述べるが、内容的に具体性に乏しいために指摘事項が少ないという場合があり、必ずしも項目数と法案の優劣は一致しない。
- 現状分析、法律の必要性、他の法律との整合性、改正条文の完成度などを中心にチェックしたが、高得点になりやすいのは、やはりバランスのとれた法案である。
- 図を使うなどわかりやすい工夫をしている反面、条文が冗長にすぎるものもあったので、このあたりもバランスが必要である。
- 新しい法案を作るという意欲はうかがえるものの、これを法律で制定すべきかどうかについても、あら

<p>ためて議論してほしいところがあった。</p> <ul style="list-style-type: none"> 各グループともに、現状分析はある程度できていたように思えるが、それを法律の中に反映させる技術が未熟なように感じた。これまでに存在している別の法律を参考にして、どのような事実のもとで、いかなる内容の法律がつくられているのかを調べるというように思われる。 	<p>がよいのではないかと。解決方策として提案された内容が、現状に対する解決方策として機能しなければ法律案として提起する意味が無いので、現状の問題とその解決方策を一貫させる努力が必要であると感じた。</p>
<ul style="list-style-type: none"> 法案及び関連資料の練度に大きな差が見られた。また、書式が統一されていないため、比較しにくいことが気になった。 法案作成に当たって必要なことは、①現状をきちんと把握し、②そのどこに問題が潜んでいるかについて法制度を丹念に調べて理解し、③改善のために何をどのように変更すべきかを考察する、というステップを踏むことである。今回の法案では、①の作業をおろそかにしているものが少なからず見られた。 	<ul style="list-style-type: none"> 法案作成にあたってのターゲット設定が、ぼんやりしたものから具体的なもので幅があった。そしてターゲットがぼんやりしたのにとどまるものについては、総じて、具体的な改正内容がはっきりとしなかったり、法案の趣旨・目的として提示されているものとの整合性がとれてなかったりしているように思われた。 全体的に、作成した法案がどのような分野に係るものであり、そしてどのような影響（法理論的影響、法の運用レベルでの影響、その他）をそこに及ぼすかについて、配慮が足りなかったのではないかと、といううらみがあるように思われた。もちろん、あらゆる方面への影響にすべて対応することまでは困難であろうが、法案の趣旨やその他説明を行うにあたって、一定の見通し・ビジョン・スタンスを示すということがあってよかったのではないかとと思われる。
<ul style="list-style-type: none"> 法案作成にあたって、意欲的かつ精力的に作業に取り組んだ形跡が見られるグループもあり、その点は評価できる。 そもそも各グループ間で法案の形式的な完成度に差異があり（法案自体が無いものもあったが）、形式的な完成度での評価をせざるをえないところは否めなかった。 形式面を備えたグループの中には、その企画立案において、詳細かつ説得的な検討がなされており、高く評価できる。 現状分析に対する解決方策が、法案を提起する目的や背景と矛盾しないように、法案全体の一貫性についても注意しながら法案を提起したほう 	<p>また、評価ポイントとしてバランスを挙げるものがあった。問題発見の着眼点とそれに対する解決方法の提示、それらが法律制定の枠組みに収まっていることが理想型であるが、それらの要素すべてを高評価に持つていくよりも、各要素のバランスが重要だということである。その点で、1位となったAグループの法案は、バランスに優れていたのであろう。以下に法案の一部を掲載する。</p>

代理出産の実施及び出生児の処遇等に関する法案

第一章 総則

(目的)

第一条 この法律は、国内における代理出産の実施に関する規定を、出生した子供の処遇を含めて定めるものである。近年不妊治療における需要の増加、医療技術の発達に伴い、子の福祉、代理母の商業利用など新たに発生しうる問題に対して未然に対策を講ずることを目的としている。

(定義)

第二条 この法律において代理出産とは、子を望む女性（依頼女性）が生殖医療の技術を用いて妊娠すること及びその妊娠を継続して出産することを他の女性に依頼し、生まれた子を引き取ることという。

(理念)

第三条 代理出産は次に掲げる事項を基本理念として行われなければならない。

二 生殖補助医療技術の世界的な高度化を鑑み、子供を望む国民の権利の保障と代理出産を含めた生殖補助医療の安全性の維持に資するため、総合的な実施により代理出産の実現を図ること。

三 国民が、代理出産に関し、適切な情報入手することができるとともに、代理出産を行う場合には、安全な実施が可能な体制の整備がなされること。

四 代理出産に関する専門的、学際的又は総合的な研究を推進するとともに、生殖補助医療技術による診断、治療等に係る技術の向上その他の研究等の成果を普及、活用し、発展させること。

(国の責務)

第四条 国は、前条の基本理念（次条において「基本理念」という。）にのっとり、代理出産の実施及び出生児の処遇に関する規定を総合的に策定し、及び実施する責務を有する。

(国民の責務)

第五条 国民は、代理出産に関する正しい知識を持ち、代理出産の犯罪への利用や国民の権利を害する様な行為への注意を払うよう努めるとともに、代理出産を利用した者及びそれにより出生した子供について正しい理解を深めるよう努めなければならない。

(医師等の責務)

第六条 医師その他の医療関係者は、代理出産の実施に関する規定を遵守するとともに、代理出産を望む者の置かれている状況を深く認識し、科学的知見に基づく良質かつ適切な治療及び代理出産医療を行うよう努めなければならない。尚、規定外の代理出産を行われた場合、医師免許を剥奪する。

第二章 代理出産に関する基本事項

(施行)

第七条 代理出産の実施に関して、先天的に子宮をもたない女性及び治療として子宮の摘出を受けた女性に対象を限定し、原則として全国にある特定機関において代理出産の実施を認めるものとする。なお、卵子提供による代理出産は認めないものとする。

(契約)

第八条 代理出産を行なう際には代理母と依頼主夫婦との間で次の確約を同意した上で望まなくてはならず、この同意がなされない場合は代理出産を行なうことは出来ないものとする。

二、代理出産により出生した子供は性別に関係なく必ず依頼夫婦が引き取らなければならない。出生した子供に障害など発育上問題であった場合でも引き取りを拒否する事は同様にできないものとする。

三、代理母が子供を妊娠している期間中に依頼主夫婦が離婚等により夫婦関係を解消した場合は、通常の離婚裁判において子の親権を決定する。

四、代理母が妊娠中に事故等で死亡した場合、その時点までの入院費用及び治療費用は代理母側の遺族へ渡すものとする。

五、中絶などの堕胎処置は妊娠中胎児が死亡した場合を除き、胎児が障害児と判明した場合などでは認められない。

六、代理母契約を複数人と結ぶ事は認めない。

七、代理出産により出生した子供の養育を放棄する事は認められず、虐待や遺棄を行なった場合には児童虐待の防止等に関する法律に乗っ取り、刑罰をもって対処する。

(費用)

第九条 代理出産の施行に際し、治療等で必要となる費用の一切は依頼主夫婦が支払うものとする。その他報酬など金銭取引については原則として認めない。

(手続き内容)

第十条 代理出産による出生児の出生届に関しては、親権申請による依頼人と子の法律上の親子関係の手続きを行う。

一、親権申請を依頼主が、「代理母が実際に居住している地域を担当する家庭裁判所」に申立書の提出。（提出期間は三ヶ月とする。）

1、親権者変更の申立てをする場合は次の書類等を用意。

- ・申請書原本及び写し各一通
- ・事情説明書一通
- ・依頼人の戸籍謄本（全部事項証明書）二通
- ・代理母の戸籍謄本（全部事項証明書）一通

2、調査ないし審判の手続き。

代理母が胎児を懐胎した後に上記の必要書類を提出。家庭裁判所において調査し、結果を報告し、「許可」と認定された場合、家庭裁判所は依頼夫婦に「実母認定書」を交付する。

3、予想されうる期間

調査ないし審判の手続き三百日以内。

4、書類上、代理母から依頼人へと親が変わる過程
家庭裁判所による「許可」の審判結果が出た後から、胎児は依頼夫婦の実子として認められる。

二、出生届けと実母認定書。

家庭裁判所交付の「実母認定書」と出生届を、依頼夫婦が「両親の本籍地、もしくは出生地、もしくは届出人の住所地の市区町村の戸籍課」に提出。(出生届は子供が生まれてから十四日以内に必ず提出。)

第十一条 代理出産の施行に当たっては、国家行政組織法八条に基づき、生殖医療適正審議会(以下「医療審議会」という。)を厚生労働省厚生科学審議会の下に設立し、厚生労働大臣に諮問を行う。

(任務)

第十二条 定期的に会議を開き、代理出産の実施状況の評価を行い、今後の政策や法案の策定へ反映させる。

(所掌事務)

第十三条 医療審議会は、下記の生殖医療適正審議会設置法案を参照する。

第十四条 代理出産における幹旋業者は、厚生労働省の管轄下である「代理母バンク」だけと定める。

(任務)

第十五条 代理母バンクは、妊娠中の代理母の健康面、精神面の管理を行なうものとする。同時に管理役割や重要性に関する啓発及び知識の普及等の施策に協力するよう努めなければならない。

(所掌事務)

第十六条 代理母バンクは、前条の任務を達成するため、次に掲げる事務をつかさどる。

- 1、代理母バンクは、以下を原則とし運営を行う。
 - 二、営利目的としてはいけない。
 - 三、代理母の幹旋に当たって代理出産医療を受ける依頼主夫婦の選択を公平かつ適正に行なう。
- 2、代理母バンクは、以下の業務をつかさどる。
 - 二、代理母の募集、登録
 - 三、代理出産を望む夫婦とマッチング及びカウンセリングなどの実務
- 3、代理母の募集に関して希望者は原則として次の要件を満たす必要がある。
 - 二、四十歳未満の成人女性であること。
 - 三、少なくとも一回以上の出産経験があること。

四、持病などのない健康な身体であること。

第十五条 国家行政組織法(昭和二十三年法律第百二十号)第三条第二項の規定に基づいて、厚労省の外局として、代理母適正管理委員会(以下「委員会」と略。)を設置する。

(任務)

第十七条 委員部会は、子供が出生する間での過程の段階からその記録、監督に務めることを目的とする。よって、代理出産の施行段階での記録、

代理母と依頼主夫婦との出産に至る経過の記録や子供の出自にまつわる情報を医療機関との連携のもと確実に記録、保管していかなくてはならない。

(所掌事務)

第十八条 委員会部会は、下記の代理母適正管理委員会設置法案を参照する。

一 代理母希望者の身元調査及びその記録の保管。

二 代理出産の実施に関して、特定機能病院へガイドラインで定められた内容を適切に実行するよう指導すること。

三 出生した子供の遺伝子情報と代理母との関係を記した記録の保管。

(予算)

第十九条 経費は、国の予算によって運営される。予算は、①諮問審議会は五百万円②幹旋業者一千万円③公的機関五百万円と定める。

(役割)

第二十条 厚生労働大臣は、この法律を施行するため必要があると認めるときは、代理母バンクに対し、その業務に関し報告をさせ、又はその職員に、代理母幹バンクの事務所に立ち入り、帳簿、書類その他の物件を検査させ、若しくは関係者に質問させることができる。

一、前項の規定により立入検査又は質問をする職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者に提示しなければならない。

二、第一項の規定による立入検査及び質問をする権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。

(指示)

第二十一条 厚生労働大臣は、この法律を施行するため必要があると認めるときは、代理母バンクに対し、その業務に関し必要な指示を行うことができる。

(許可の取消し)

第二十二条 厚生労働大臣は、代理母バンクが前条の規定による指示に従わないときは、代理母バンクの事務を取り消すことができる。

第二十三条 この法律に定めるもののほか、この法律の実施のための手続その他この法律の施行に関し必要な事項は、厚生労働省令で定める。

第三章 代理出産ガイドライン策定規定

第二十四条 厚生労働大臣は、法で定めた代理出産の原則以外の具体的な施行プロセスなどを記した、代理出産の実施に関する実務的な内容のガイドライン(以下「ガイドライン」という。)を策定しなければならない。

2 ガイドラインは、次に掲げる事項について定めるものとする。

一 代理出産の実施に関する実務的な事項

二 代理出産に関する啓発及び知識の普及並びに生殖補助医療関する事項

三 生殖補助医療を提供する体制の確保に関する事項

四 代理出産に関して、代理出産以外の生殖補助医療の活用に関する事項

五 その代理出産の実施に関する重要事項

3 厚生労働大臣は、ガイドラインを策定しようとするときは、あらかじめ、関係行政機関の長に協議するとともに、厚生労働省厚生科学審議会生殖補助医療部会の意見を聴くものとする。

4 厚生労働大臣は、ガイドラインを策定したときは、遅滞なく、これをインターネットの利用その他適切な方法により公表しなければならない。

5 厚生労働大臣は、適時に、ガイドラインに基づく代理出産の実施状況に関する評価を行い、その結果をインターネットの利用その他適切な方法により公表しなければならない。

6 厚生労働大臣は、代理出産医療に関する状況、代理出産を望む者を取り巻く生活環境その他の代理出産に関する状況の変化を勘案し、及び前項の評価を踏まえ、少なくとも五年ごとに、ガイドラインに検討を加え、必要があると認めるときは、これを変更しなければならない。

7 第三項及び第四項の規定は、ガイドラインの変更について準用する。

(関係行政機関への要請)

第二十五条 厚生労働大臣は、必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対して、ガイドラインの策定のための資料の提出又はガイドラインにおいて定められた施策であって当該行政機関の所管に係るものの実施について、必要な要請をすることができる。

(都道府県における代理出産の実施に関する計画)

第二十六条 都道府県は、ガイドラインに即するとともに、当該都道府県における代理出産を望む者に対する代理出産医療の提供の状況を踏まえ、当該都道府県における特定機能病院での代理出産の実施に関する計画を策定することができる。

(戸籍法)

第二十七条 戸籍法第四十九条の一部を次のように改正する。

戸籍法第十三条第八項を九項とし、同七項の次に次の一号を加える。

八、代理出産で出生した場合は分娩者と代理出産契約を結んだ夫婦の氏名及び間柄。

戸籍法第十四条第三号の次に次の号を加える。

四、代理出産児

戸籍法第十七条の一部を次のように改正する。

第十七条第一項の「同一の氏を称する子又は養子を有する」を「同一の氏を称する子又は養子、もしくは代理出産児を有する」に改める。

戸籍法第四十九条二項四号を五号とし、同項三号の次に次の一号を加える。

四、代理出産による出生が確認された場合は代理母、契約上の父、母の氏名及び本籍、代理母が外国人であった場合は国籍

第二十八条 民法第七七二条の一部を次のように改正する。

民法第七七二条第二項の次に次の一号を加える。

三、代理出産において、代理出産契約中に生殖補助医療技術を用いて妊娠が確認された場合は依頼主夫婦の子と推定する。

理由

現在日本において代理出産に関する法律は存在せず、日本産科婦人科学会の会告により自主規制という形をとっているが、現在自主規制は効かなくなってきており、搾取や詐欺を目的とした代理母及び養子縁組幹団体が犯罪行為に及ぶ例が発生してきている。従って法律による規制が必要である。

また出生児の母親の決定に関して、現在昭和三十七年の最高裁判決により示された分娩主義をとっている。しかし当時の決定を直接適応する事は現在の不妊治療技術の影響力を反映しておらず、現在に見合った母親の決定基準が必要である。

これがこの法案を提出する理由である。

[以下略]

形式としては、それなりに完成しているようにも見えるが、内容面も含めて不十分な点も多い。評価にあたった専門家からのコメントは次の通りである。

○ Aグループ(おいしい無党)

- 法案・資料からは、代理母の選定から実施認定に至る手続的な流れの全体像が具体的に浮かび上がっていない。また、あたかも法的紛争を想定していないかのような制度設計になっており、現実味がない。
- 外国における代理母事例に対応できない点について課題の残る法案である。また、戸籍謄本の提出を求めるなど、代理母・依頼夫婦が日本国籍を有する者であることを前提とした仕組みになっているが、いずれかの当事者が外国人であった場合のことを想定していない。
- 代理母の健康や法的権利の保護をはかるための具体的な仕組みが置かれ

<p>ておらず、単に「生むための道具」として扱われるおそれが払拭できない。また、提案理由に記された「搾取や詐欺を目的とした代理母及び養子縁組幹旋団体が犯罪行為に及ぶ」事例への具体的対応策が何ら法案に盛り込まれていない。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 法案14条「代理母バンク」なるものがどういう位置づけなのか、その運営や構成員などはどのようなものか、資料からは全く伺えない。厚労省の「管轄」とはどういうことか、国が自ら運営するという趣旨か。 ● 法案15条（16条の後の方）の「代理母適正管理委員部会」の名称で「部会」を用いるのはなぜか。通常、「部会」と称するものは、親組織の下部機関として設置されるものであるが、それが国家行政組織法の三条委員会として存在するのは矛盾する。しかも、部会設置法案7条にあるように、「部会」の委員長に国務大臣を充てる意味が不明確である。 ● 三条委員会の調査と家庭裁判所の調査の違いはどこにあるのか。厚労省が管理する代理母バンクが情報を把握しているのであれば、他の機関への報告を行えば十分ではないのか。 ● 経費は具体的に何を想定しているのか。取扱い件数にかかわらず、一定の予算なのか。 ● 新たに「規定外の代理出産」を禁止することとしているが、厳格な要件の下で国内の代理出産が事実上困難となり、結果的に海外で代理出産を行う事例が増えるのではないのか。 ● この問題は、まさに今問題になっているところであり、法律の必要性という意味では評価できる。 ● 他方で、代理出産の問題がこれまで 	<p>立法されてこなかったことには理由があるわけであり、生命倫理や家族観の問題をどう乗り越えるか、また憲法、民法、刑法との関連で、一律に対応できるものなのかをもっと検討しておくべきではないかと思われる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 定義規定が不十分。代理出産だけでなく、「依頼主夫婦」「代理母」など、定義を要する用語が法案中に散見される。 ● 代理出産を認める場合を、子宮の有無によって限定したこと（7条）の理由を説明する必要があったと思われる。病気などの健康上のリスクを持つ女性などを排除しなければいけなかったのはなぜか。 ● 依頼主夫婦と代理母との契約について定める8条をもう少し詰めて考える必要があったと思われる。例えば、5号で、代理母の健康状態を理由とした中絶も許されないようにも解釈される規定となっている。 ● 代理母に対する報酬を原則認めないとあるが（9条）、それでは代理母が確保できないのではないのか。また、「代理母バンク」から代理母を調達した場合にも報酬は認められないのか。 ● 法案15条及び代理母適正管理委員分科委設置法案では、代理母適正管理委員部会を、国家行政組織法3条2項に基づいて設置しようとしているが、なぜ外局にする必要があるのか、なぜ3条委員会にする必要があるのか、なぜ「委員会」という名称ではないのか、などなど、疑問が多々ある。 ● 子供の「産みの親」を知る権利など、子供の重要性を強調している以上、
--	---

<p>配慮しなければならなかったことがあったのではないかな。</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● 法案に関して、目的・定義・理念を踏まえながら、明確な手続についての規定を提案している点、また現状の問題について挑戦的に検討を行っている点について評価することができる。ただし、下記のような疑問がある。 ● 定義は正しいのか。依頼女性が【妊娠】し、それを継続し出産させることを他の女性に依頼するという内容で本当にいいのか。子宮の無い者が妊娠することは可能なのか。 ● 本法案の目的が「不妊治療における需要の増加、医療技術の発達」にあるのであれば、代理出産の条件をなぜ子宮の無い者に限定したのかという点に疑問が残る。 ● 第8条につき、子供の中絶に関してはほとんど認めない規定としているのはなぜか。代理母の負担はどうなるのか。また通常の妊娠の場合との間に大きな差があるのではないかな。 ● 上記にも触れられているが、定義に関して「子」「子供」など、一貫していないところがある。
<ul style="list-style-type: none"> ● 「代理母適正管理委員会設置法案」の委員の欠格事由の中に「禁治産」等の文言が見えた。 ● 代理出産と家族法制との関係については、十分検討した様子が伺えた。他方で、代理母となる者の扱い方、代理出産制度を認める範囲など、その他の問題については、あまり検討がなされていないのではないかな、とも思われた。 ● 代理出産を認める場合を、女性が子宮を持たない場合に限定するという提案には、生殖医療ないし生命倫理

<p>全般に対する一定の考え方が背後に存在すると思われる。それについての説明も聞きたいところであった。</p>

(8) 法案の検討・修正

本投票で最優秀の評価を得た法案は、次年度の「模擬国会による能動的学修」の課題法案となるが、研究代表者を中心に法案に検討を加え、形式及び内容についての修正を行った。法案の題名を「代理懐胎の適正化及び親子関係の特例に関する法律案」とし、学生が作成した法案の趣旨を損なわない範囲で改めて次のとおり条文化を行った。

代理懐胎の適正化及び親子関係の特例に関する法律案（第186回国会衆法▲▲号）

SFC模範議会プロジェクト2014

第一章 総 則

（目 的）

第一条 この法律は、代理懐胎手術のための手続等を定めるとともに、これによって出生した子に関する親子関係の特例を定めること等により、代理懐胎の適正化をはかることを目的とする。

（定 義）

第二条 この法律で代理懐胎とは、女性が第三者のために出産することを目的として手術により人工的に懐胎することをいう。

（代理懐胎の原則禁止）

第三条 何人も、この法律の規定による場合のほか、代理懐胎手術をしてはならない。

（国及び地方公共団体の責務）

第四条 国及び地方公共団体は、代理懐胎その他生殖補助医療に対する国民の理解を深めるために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

第二章 代理懐胎手術

（代理懐胎手術の要件）

第五条 都道府県の区域を単位として設立された公益社団法人たる医師会の指定する医師（以下「指定医師」という。）は、次の各号に該当する者に対して、代理懐胎をしようとする者及び親となろうとする夫婦（届出をしていないが、事実上婚姻関係と同様な事情にある者を含む。以下同じ。）の同意を得て、代理懐胎手術を行う

ことができる。

一 厚生労働省令で定める疾病又は障害により、妻が妊娠又は分娩が不可能又は困難と認められるとき

二 妻が妊娠又は分娩することにより、母体及び胎児の生命又は健康に危険を及ぼすおそれがあると認められるとき

三 その他厚生労働省令で定める事由に該当すると認められるとき

2 前項の規定により代理懐胎手術を行った医師は、厚生労働省令で定めるところにより、直ちに、当該手術が的確に行われたことを証する書面を作成しなければならない。

(記録の作成、保存及び閲覧)

第六条 医師は、前条の規定により代理懐胎手術を行った場合には、厚生労働省令で定めるところにより、代理懐胎手術等に関する記録を作成しなければならない。

2 前項の記録は、病院又は診療所に勤務する医師が作成した場合にあっては当該病院又は診療所の管理者が、病院又は診療所に勤務する医師以外の医師が作成した場合にあっては当該医師が、五年間保存しなければならない。

3 前項の規定により第一項の記録を保存する者は、代理懐胎により出産した子その他の厚生労働省令で定める者から当該記録の閲覧の請求があった場合には、厚生労働省令で定めるところにより、閲覧を拒むことについて正当な理由がある場合を除き、当該記録のうち個人の権利利益を不当に侵害するおそれがないものとして厚生労働省令で定めるものを閲覧に供するものとする。

(営利目的による代理懐胎等の禁止)

第七条 何人も、代理懐胎の対価として財産上の利益の供与を受け、又はその要求若しくは約束をしてはならない。

2 何人も、代理懐胎の対価として財産上の利益を供与し、又はその申込み若しくは約束をしてはならない。

3 何人も、代理懐胎をすること若しくはその依頼をすることのあっせんをすること若しくはあっせんをしたことの対価として財産上の利益の供与を受け、又はその要求若しくは約束をしてはならない。

4 何人も、代理懐胎をすること若しくはその依頼をすることのあっせんを受けること若しくはあっせんを受けたことの対価として財産上の利益を供与し、又はその申込み若しくは約束をしてはならない。

5 何人も、代理懐胎が前各項の規定のいずれかに違反する行為に係るものであることを知って、代理懐胎手術をしてはならない。

6 第一項から第四項までの対価には、交通、通信、代理懐胎に使用されるための細胞の摘出、保存若しくは移送又は代理懐胎等に要する費用であって、代理懐胎に使用されるための細胞又

は器官を提供すること若しくはその提供を受けること又はそれらのあっせんをすることに関して通常必要であると認められるものは、含まれない。

(業として行う代理懐胎のあっせんの許可)

第八条 業として代理懐胎をすること又はその依頼をすることのあっせん(以下「業として行う代理懐胎のあっせん」という。)をしようとする者は、厚生労働省令で定めるところにより、厚生労働大臣の許可を受けなければならない。

2 厚生労働大臣は、前項の許可の申請をした者が次の各号のいずれかに該当する場合には、同項の許可をしてはならない。

一 営利を目的とするおそれがあると認められる者

二 業として行う代理懐胎のあっせんに当たって当該代理懐胎を依頼する者の選択を公平かつ適正に行わないおそれがあると認められる者

(秘密保持義務)

第九条 前条第一項の許可を受けた者(以下「代理懐胎あっせん機関」という。)若しくはその役員若しくは職員又はこれらの者であった者は、正当な理由がなく、業として行う代理懐胎のあっせんに関して職務上知り得た人の秘密を漏らすてはならない。

(帳簿の備付け等)

第十条 代理懐胎あっせん機関は、厚生労働省令で定めるところにより、帳簿を備え、その業務に関する事項を記載しなければならない。

2 代理懐胎あっせん機関は、前項の帳簿を、最終の記載の日から五年間保存しなければならない。

(報告の徴収等)

第十一条 厚生労働大臣は、この法律を施行するため必要があると認めるときは、代理懐胎あっせん機関に対し、その業務に関し報告をさせ、又はその職員に、代理懐胎あっせん機関の事務所に立ち入り、帳簿、書類その他の物件を検査させ、若しくは関係者に質問させることができる。

2 前項の規定により立入検査又は質問をする職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者に提示しなければならない。

3 第一項の規定による立入検査及び質問をする権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。

(指示)

第十二条 厚生労働大臣は、この法律を施行するため必要があると認めるときは、代理懐胎あっせん機関に対し、その業務に関し必要な指示を行うことができる。

(許可の取消し)

第十三条 厚生労働大臣は、代理懐胎あっせん機関が前条の規定による指示に従わないときは、第八条第一項の許可を取り消すことができる。

(留意事項)

第十四条 代理懐胎あっせん機関は、代理懐胎をしようとする者の人権に配慮しなければならない。

(厚生労働省令への委任)

第十五条 この法律に定めるもののほか、代理懐胎手術その他この章の規定の施行に関し必要な事項は、厚生労働省令で定める。

第三章 親子関係の特例

(代理懐胎による予定特別養子縁組の成立)

第十六条 家庭裁判所は、第五条による代理懐胎手術が行われたときは、養親となる者の請求により、出生の事実により代理懐胎した者との親子関係が終了する縁組（以下「予定特別養子縁組」という。）を成立させることができる。

2 前項に規定する請求は、やむを得ない事由がある場合を除き、代理懐胎手術の日から6か月以内に行わなければならない。

(代理懐胎した者との親族関係の終了)

第十七条

養子と代理懐胎した者との親子関係は、出生の事実によって終了する。

(この法律に定めがない事項)

第十八条 予定特別養子縁組に関し、この法律に定めがない事項については、民法（明治二十九年四月二十七日法律第八十九号）の規定する特別養子縁組の例による。

第四章 罰 則

第十九条 第七条第一項から第五項までの規定に違反した者は、五年以下の懲役若しくは五百万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。

2 前項の罪は、刑法（明治四十年法律第四十五号）第三条の例に従う。

第二十条 第五条第二項の書面に虚偽の記載をした者は、三年以下の懲役又は五十万円以下の罰金に処する。

第二十一条 第八条第一項の許可を受けずに、業として行う代理懐胎のあっせんをした者は、一年以下の懲役若しくは百万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。

第二十二条 次の各号のいずれかに該当する者は、五十万円以下の罰金に処する。

一 第六条第一項の規定に違反して、記録を作成せず、若しくは虚偽の記録を作成し、又は同条第二項の規定に違反して記録を保存しなかった者

二 第九条の規定に違反した者

三 第十条第一項の規定に違反して、帳簿を備えず、帳簿に記載せず、若しくは虚偽の記載をし、又は同条第二項の規定に違反して帳簿を保存しなかった者

四 第十一条第一項の規定による報告をせず、

若しくは虚偽の報告をし、又は同項の規定による立入検査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、若しくは同項の規定による質問に対して答弁をせず、若しくは虚偽の答弁をした者

2 前項第二号の罪は、告訴がなければ公訴を提起することができない。

第二十三条 法人（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものを含む。以下この項において同じ。）の代表者若しくは管理人又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関し、第十九条、第二十一条及び前条（同条第一項第二号を除く。）の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対しても、各本条の罰金刑を科する。

2 前項の規定により法人でない団体を処罰する場合には、その代表者又は管理人がその訴訟行為につきその団体を代表するほか、法人を被告人又は被疑者とする場合の刑事訴訟に関する法律の規定を準用する。

第二十四条 第十九条第一項の場合において供与を受けた財産上の利益は、没収する。その全部又は一部を没収することができないときは、その価額を追徴する。

附 則

1 この法律は、公布の日から起算して二年を経過した日から施行する。

2 この法律による代理懐胎手術等については、この法律の施行後三年を目途として、この法律の施行の状況を勘案し、その全般について検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるべきものとする。

理 由

代理懐胎のための手術及びあっせん等が適正に行われるための手続を定めるとともに、代理懐胎により出生した子の家族関係についての特例を設ける必要がある。これが本法律案を提出する理由である。

この法案は、代理懐胎の適正化をはかることが目的であるが、そのために①代理懐胎手術のための手続等を定めることと、②これによって出生した子に関する親子関係の特例を定めることという2つの仕組みを整備する構造になっている。学生の法案では「代理出産」の語が用いられていたが、出産とはまさに産まれてくる瞬間を指す言葉であり、法的に規制すべきはその瞬間ではなく、懐胎に向けた手続と懐胎手術であることから、「代理懐胎」

の語を用いることとした。このように規定しておかないと、規制対象が明確にならないばかりか、例えば、流産をした場合、代理出産は不能となるから法の規制対象とならないのかといった問題が生じかねない。また、学生の法案では「出生児の処遇」とあったが、障害児を引き取らない実親や出生児の引渡しを拒否する代理母といった問題を引き起こさないためにも、出生と同時に法律関係を適用する必要がある、そうした点を含めて「親子関係の特例」の語を用いることとした。

代理懐胎については、臓器移植法（平成9年法律104号）を基本的に参照しつつ、母体保護法（昭和23年法律156号）の規定を加味して条文化を行った。難しい点は、臓器移植の場合、死亡したドナーからの臓器が規律対象となるのに対して、代理懐胎の場合は、生きている受精卵と代理母を対象としなければならない点であり、また、短期間で終了する臓器移植と異なり、約10ヶ月という長期間の懐胎期間が必要となり、懐胎しなかった場合や、流産した場合、母体保護のため堕胎しなければならない場合など、様々な状況を想定しなければならないなど、また、その間、実親が死亡した場合の相続関係など代理懐胎者以外の諸事情も考慮しなければならないなど、各種の観点からの考察を要することである。

親子関係についても同様で、当事者の意思で出生児の法律関係が変動しないようにするとともに、分娩の事実をもって母親とする現行の家族法の原則を変更しないよう、民法の特別養子縁組制度を取り入れて親子関係の特例を設けることとした。これにより、出生と同時に代理母と出生児の親子関係が成立するが、同時に、特別養子縁組が成立して依頼者夫婦と出生児の間に親子関係が成立することになる。戸籍上、代理母を実母とする養子縁

組の記載はなされないから、依頼者夫婦と出生児との関係は実親子と実際上変わらないのである。

もちろん、この法案には数々の欠陥が含まれており、その点を学生が模擬国会で炙り出すことができるかが焦点の一つとなる。

第3章 模擬国会による能動的学修

(I) プレ模範議会2014

この法案をもとに、参議院広報課の協力を得た課外活動として、「プレ模範議会2014」を実施した。この企画は、参議院内の施設を借りて模擬国会を実施し、法案を作成した学生に実際の立法過程で法案が審議される様子を体験させるとともに、審議手続を通じて専門的観点から法案に問題点がないか検証する意義を有している。模擬国会の前には国会議事堂内の見学も行うので、一層立法過程を身近に感じられるようになっている。

当日は、白鷗大学及び慶應義塾大学の学生その他、立正大学法学部岩切大地研究会の協力も得て、教員5名、学生21名の参加者によって実施された（なお、参加した学生は、必ずしも前期の法律案作成作業を行った学生と重複しているわけではない）。質疑・答弁等の資料は、課題法案に対する講評や国会会議録などをもとにして、研究代表者及び共同研究者が作成した⁴²。参議院広報課の職員が、適宜、法案審議過程についての解説を入れながら進められ、参加学生は台本を読むだけであるが、国会での法案審議を見たこともない参加者ばかりであるので、所々戸惑っている姿が見て取れた。特に、事前に資料を読んでおくように指示はしてあるが、委員会審議の全体像をつかめていない学生が多い。自分の発言に関係する部分にばかり気をとられてしま

42 プレ模範議会2014の資料はWeb上で閲覧できる。
<http://web.sfc.keio.ac.jp/~junta/pub/gikai/140318gikai/index.html>

い、挙手すべきところで挙手を忘れていたり、台本に「退席」とあるのに着席したまま進行が止まってしまったりという具合である。この他、事前に台本を読んでおらず、漢字の読みを間違える者もいた。概して、参加者としては国会の雰囲気を感じてそれなりの意義を感じているようであったが、ロールプレイとして参加者それぞれが役割分担を認識しているかという点疑問なしとしないという印象であった。

ここで挙げた問題点は、次の模擬国会の課題ともなる重要な事柄であって、指導方法を検討する際の考慮要素となる。

(2) 準備段階

慶應義塾大学湘南藤沢キャンパス (SFC) における模擬国会は、「SFC模範議会」と称して、研究代表者が担当する講義「憲法（統治）」の授業内企画として実施される。希望者を募って企画運営者として委員会審議を行わせる必要があるが、履修者は1年生が多く、憲法の基本的な知識や資料収集・調査の能力にも欠ける者がいる場合がある。そこで、適宜、助言・指導をするアシスタント学生が存在が不可欠になる。本年度は7名の学生にアシスタントとして無償で協力してもらえることになった。いずれも昨年度以前の模範議会経験者である。

まず、これらの学生と事前協議の機会を設け、法案についての解説と日程・方針の確定などを行うところから準備段階が始まる。以下、次のような日程が続く。

初回の授業で、履修者に対して模範議会の意義と授業との関係性などについて説明し、企画運営者への応募を促すなどのガイダンスを行う。この後、企画運営者の募集を開始し、履修登録が完了する1週間程度で締め切る。その際、1週間のスケジュールの提出を求め、グループワークがやりやすいようにグループ割を決定する。本年度は、11名の応募があり、4グループに分けた。

(3) 導入段階（I期）

国会において、質疑・答弁や討論文の作成は政治家だけでなく、それを支える官僚や秘書などのスタッフの存在が欠かせない。模擬国会は、ロールプレイ方式で大臣や議員の役割を体験することが基本であるが、SFC模範議会は質疑・答弁や討論文まで作成する作業が加わるので、学生は政治家とスタッフ双方の役割を体験することになる。

企画運営者として参加する学生には、まず国会議員のスタッフとしての視点を持たせて法案の内容を理解し、質疑と討論文という課題に取り組む作業から始める。最初の顔合わせになる第1回企画運営者会議では、まず国会審議の流れを解説しながら、全体で15分程度で終わる簡単な台本に基づく模擬国会を実施する⁴³。舞台設営はせずに、単純に台本を朗読するだけである。引き続き、国会質疑の意義についての理論と実践について説明する⁴⁴。その際、国会議員事務所にインターンシップに来た学生であるとの役割を想定させて、法案についての想定問答集と討論文を作

日程	内容	備考
4月6日(日)	事前協議	アシスタント学生との協議。法案についての解説、日程・方針の確定。
4月7日(月)	ガイダンス	初回授業内での説明。法案についての解説。
4月15日(火)	メール受付終了	企画運営者募集締め切り。人数が多い場合は選抜。
4月18日(金)	グループ割決定	この段階では、政府・与野党の区別なし。時間割に基づく。決定次第伝達。

43 解説内容と台本は、以下を参照。http://web.sfc.keio.ac.jp/~junta/pub/gikai/intro_p1.html

44 岡田ほか・前掲注(29) 259頁以下。

日程	内 容	備 考
4月21日(月)	企画運営者会議①	1、国会審議の流れを体験 2、質問・討論文作成方法の説明
4月22日(火) ～5月5日(月)	グループワーク期 間（Ⅰ）	法案への賛否を決め、討論文・質問の作成を進める。
5月7日(水)	想定問答集・討論 文提出期限	各グループ10～15問の想定問答（Q&A）及び討論文を提出。討論文・質問項目を公開。
5月14日(水)	(再提出期限)	再提出するグループのみ。

成するよう依頼されたという設定⁴⁵でグループワーク期間に入らせるのである。

以下、上の表のような日程で導入段階の作業を進めていく。

約2週間の作業期間中に作成するのは、想定問答集と討論文である。ただ、この段階では委員会での役割分担は定めずに、グループで法案を検討して、賛成・反対の態度を決定し、それに基づく討論文⁴⁶を作成する。法案への賛否という結論とその理由を明確にするために、まずは法案に関しての理解を深めなければならない。そうした作業を踏まえてはじめて適切な質疑・答弁が可能になるので、想定問答集の内容を見れば、理解度は自ずと計ることができるのである。そして、結論→討論（理由）→質疑（論点）という順での思考方法から、事実の発見へとつなげていく作業手順を示す⁴⁷。例えば、次のようなものである。

結 論：この法案には賛成である。

↓

理 由：現在は、血のつながりがあっても、
代理出産では法的には親子と認め
られない。

↓

事 実：法的に親子と認められないのは、
現在どのような仕組みだからか？

このようにして、結論と理由を示す討論文と、事実の発見作業である質疑とが、連動する構図になる質疑を「模範的質疑」として、作業の基本姿勢とする。その際、強調するのは情報収集・分析・評価（情報処理プロセス）の重要性であり、一面からではなく多面的に物事を分析し、当初の結論とは異なる結論を出すこともいとわない姿勢である⁴⁸。この点は、国会も裁判所もその活動において証拠に基づいて事実を発見（認定）することが重要であることを踏まえている。

さらに、本年からは、価値判断の枠組みとして「幸福・正義・公正」の要素を加味するようにしている。これは、高等学校の学習指導要領の改訂に伴い、科目「現代社会」においては、「現代社会において『幸福、正義、公正』などがどのような形で実現されてきたのか、諸課題を解決していく中で、『幸福、正義、公正』などをどのように実現していくのか、そのためには課題をとらえて考察するための基本的な枠組みはどのようになっているのかということに身に付けさせることを目指すものとされているが⁴⁹、この点が、様々な価値観や利害関係の調整が不可欠な立法過程において重要な要素であると考えたからである⁵⁰。

従来の模範議会は、情報処理プロセスに重

45 同上259-260頁。

46 国会における討論とは、議案に対する賛否を明らかにしてその理由を述べる演説である。日常用語としての「討論」とは意味が異なることに注意を喚起しておく必要がある。

47 岡田ほか・前掲注(29) 275-277頁。

48 同上277-283頁。

49 文部科学省「高等学校学習指導要領解説 公民編」（平成21年12月）9頁。

50 この点についての初等中等教育における課題を考察したものとして、横大道ほか・前掲注(32)を参照。

点を置き、価値判断を学生の主観に委ねる方針であったが、今後、新学習指導要領に基づく授業を受講した者が学生となることもあり、法案の賛否を考える際に、高等学校「公民」で学んだことを活かすために、「現代社会」で強調されている「幸福・正義・公正」の要素を考慮してグループワークに臨むよう、試行的な指示を行った。

具体的には、まず「幸福」について次のような考察をすることとした。

- ① 一人一人の人間は、それぞれが自分らしく生き、自己の目的が実現できることを求めている。個々人は、自らの「幸福」を願い、充実した人生を求めているのであって、こうした願いができる限り実現できるよう配慮されていることが、現代社会の諸課題を考察する上で大切なことであると言えよう。しかし、自己の幸福の追求は、時として他者や他の集団、あるいは社会全体の幸福と対立や衝突することがある。

	幸福	不幸
現 行		
立法後		

課題となっている法案が成立した前後で生じる「幸福」と「不幸」について思いつくことを、上の表に記入しなさい。

次に、「正義」について次のような考察をすることとした。

- ② そこで、このような対立や衝突を調整し、いかによりよい社会を形成すべきか考察することが必要である。そのとき、すべての人にとって望ましい解決策を考えることを、ここでは「正義」について考えることであるとしている。

つまり、ここでいう「正義」とは、何か特定の内容があると考えのではなく、何が社会にとって正しいのかというについて考えることが「正義」について考えることであるととらえているのである。

立法を正義であると根拠付ける理由は何か。

立法を不正義であると根拠付ける理由は何か。

そして、「公正」については次のように考察することとした。

- ③ 「正義」について考える際に、必要となってくるのが「公正」である。すなわち、「公正」とは、対立や衝突を調整したり解決策を考察したりする過程において、また、その結果の内容において、個々人が対等な社会の構成員として適切な配慮を受けていることである。また、「公正」であるとは、社会の制度や規範、あるいは行為の結果を正しいものとして人々が受容する条件が成り立っていることということもできる。例えば、対立や衝突の調整を図る場合、当事者のうち片方の主張だけを取り上げていないか、少数者にも配慮しながら社会の多数の幸福を図るようにしているかなど、手続きや結果についての「公正」が確保されているかどうかなどを一つの目安として考えることができる。

②の正義と不正義を調整したり、解決したりする上で、何をどのようにすれば「公正」と扱われることになるのか。

以上の「幸福・正義・公正」の説明は、高等学校学習指導要領解説公民編8-9頁から引用している。これを今回の法案にあてはめて考えることで、より客観的な価値判断がなし得ることを期待している。もっとも、現在、試作段階であるので、今回は考える際の参考資料として配布したのみで、記述内容を分析するといったことはしていない。提出された課題を見る限り、ここで示した視点が活かされているようには思われなかった。より内容を精査し、より具体的な解答項目を設けるなどして、ワークシート化していくことが今後の課題である。

このほか、法案に関係する資料として、次のものを提示した。いずれもインターネットなどから容易に入手できる資料であり、これを参加者共通の前提知識として扱うものとしている。

○ 判 例

- ・最二小判昭和37年4月27日民集16巻7号1247頁
- ・最二小判平成19年3月23日民集61巻2号619頁
- ・最三小判平成25年12月10日裁時1593号4頁

○ ガイドライン

- ・日本不妊学会『「代理母」の問題についての理事見解』（1992年11月）
- ・日本産科婦人科学会「代理懐胎 に関する見解」（2003年4月）

○ 報告書

- ・厚生科学審議会生殖補助医療部会「精子・卵子・胚の提供等による 生殖補助医療制度の整備に関する報告書」（平成15年4月28日）
- ・法制審議会生殖補助医療関連親子法制部会「精子・卵子・胚の提供等 により出生した子の親子関係に関する民法の特例に関する要綱中間試案」（平成

15年7月15日）

- ・日本学術会議生殖補助医療の在り方検討委員会「代理懐胎を中心とする生殖補助医療の課題—社会的合意に向けて—」（平成20年4月16日）
- ・日本医師会「生殖補助医療の法制化に関する日本医師会生殖補助医療法制化検討委員会の提案」（平成25年2月13日）

○ 調 査

- ・平成10年度厚生科学研究費補助金 行政政策研究分野 厚生科学特別研究事業「生殖補助医療技術に対する国民の意識に関する研究」報告書「生殖補助医療技術についての意識調査 集計結果（概要）」平成11年5月
- ・平成14年度厚生労働科学研究費補助金厚生労働科学特別研究「生殖補助医療技術に対する国民の意識に関する研究」報告書「生殖補助医療技術についての意識調査2003 集計結果」平成15年4月

なお、本年度はI期のグループワーク期間中に2名の学生が企画運営者の辞退を申し出たため、グループを3グループに再編成して作業を継続させた。そのため、ある程度意見がまとまっていた学生が、結論の異なるグループに配置転換されたために、多少の混乱が生じることになった。そうしたことも影響してか、提出された課題内容は、総じてあまりレベルの高いものではなかった。

提出された課題は、授業支援システム（SFC-SFS）上で他のグループの提出した課題を閲覧できるようにしており、各グループは、それらと比較して自分たちの課題を再検討し、1週間後に再提出することができる。自らが作成した資料を他者の資料との関係で自省し、その内容を改善することを期待しての措置である。

(4) 本格的作業段階（Ⅱ期）

提出された課題の完成度を評価し、それぞれのグループの役割分担を決定した。基本的に答弁の対応が最も重要になるので、完成度の高いグループを答弁者に充て、次いで野党・与党の順に役割分担を行っている。野党は法案の欠点を見つけ出して、質疑で答弁の矛盾等を指摘する役割を担うので、答弁者と伍するだけの力量が必要である。なお、与党会派からは委員長役を1名選出し、委員長や議長用の台本や当日配布資料の作成など⁵¹、アシスタント学生や補助的業務に就かせることにしている。これにより、委員長1名、答弁者グループ3名、質疑者グループのうち与党役（会派①）2名、野党役（会派②）3名の体制でそれぞれ作業を行うことになった。

第2回企画運営者会議を開催して、役割分担を発表するとともに、当日の進行手順の確定などを行った。これを受けて、各役割に応じた作業のためのグループワーク期間に入る。日程は下表の通りである。

この期間に最も重要な作業が行われる。すなわち、各会派（質疑を行うグループ）は質問作りをし、答弁者グループはそれに備えた勉強会を開催する。Ⅰ期と異なりグループごとの法案に対する賛否が明らかになっており、その役割に応じて作業をしなければならない。それと同時に、質疑者にはそれぞれの持ち時間が決められているから、それに合わせて質問の優先順位を付けて、数を絞ってい

くことも必要になる。答弁者は、法案を成立するために、自分で作成した法案であるかのように隅々まで検討して、欠点がないか、改善すべき点がないかを探しながら、それらの点が指摘された際に防御する主張を組み立てなければならない。この時期にグループワークで意思疎通が十分はかれなかったり、個人によって理解にムラがあったり、漫然と作業をしているだけでは、満足のいく質疑は生まれない。ちょうどテニスの上手な人間同士だとラリーが続くように、質疑も理解力の高いもの同士でおこなって初めて高度な議論が展開できるのである。

(5) 直前準備段階（Ⅲ期）

各質疑者グループから質問が提出されてから、代表者会議を開催し、グループの代表者に対して必要な指示を与えることにしている。本年度は参加人数が少ないので、全員参加でも支障はないが、例年は、15～30人の企画運営者で実施しているので、実質的な協議となるようにこうした機会を設けているのである。

本年度は答弁者グループが代表者を出せないということで、これに対しては、メールで指示をすることとした。質疑者グループに対しては、質問の数に過不足があることと、内容的に表面的な質問が多いので、より本質的な質問をするように指示をした。単に質問を投げかけるだけでは不十分であり、答弁を想定した質問を作成する必要があることを改め

日程	内 容	備 考
5月19日(月)	企画運営者会議②	1、想定問答集・討論文について講評 2、政府・与野党割り決定 3、質疑時間等の進行手順の確定 4、会派内での役割分担指示
5月20日(火) ～5月26日(月)	グループワーク期間（Ⅱ）	委員長は進行表作成、各会派は質問作り、政府は質問に備えて勉強会・広報資料作成。
5月28日(水)	質疑予備通告	政府は広報資料提出。

51 台本等はブレ模範議会で作成されたものを踏襲しているので、前掲注(42)のWeb掲載資料を参照。

日程	内 容	備 考
6月1日(日)	代表者会議	各グループから1～2名の代表者が出席
6月4日(水)	質疑本通告	政府は答弁作成作業開始。 各会派は配布資料作成。
6月9日(月)	企画運営者会議③	最終打ち合わせ。会場確認。

て説明した。

ここでの指摘を踏まえて質問内容と数を練り直し、質疑者グループは答弁者グループに対して質問の事前通告を行う。日程は上の表の通りである。

これを受けて、答弁者グループは答弁作成作業に入る。一方、質疑者グループは、各会派の主張を一般履修者に説明するための資料作成作業に入る。政党が広報紙を作成するの

と同じであり、これもロールプレイの一環と位置づけている。

第3回企画運営者会議は、質疑などについての簡単な打合せにとどめて、会場設営の確認などを行った。

(6) 模範議会当日

模範議会は6月14日(土)に開催された。当日の進行は次のとおりである。

12:45 企画運営者全員集合・設営準備作業・進行確認

13:30 開 場 (この時間まで部外者立入禁止)

14:00 開 始 (13:55着席)

○ 模範議会SAから概要説明 (1分)

○ 模擬「参議院生殖補助医療に関する特別委員会」(79分)

事 項	役 職	所 要
開会宣告・委員長選任	主宰者	7分
委員長挨拶	委員長	
趣旨説明	衆議院議員A	
質 疑 (会派①・与党)	会派①委員 1	15分
質 疑 (会派②・野党)	会派②委員 1	15分
休憩宣告	委員長	10分
質 疑 (会派②・野党)	会派②委員 2	15分
反対討論 (会派②)	会派②委員 3	5分
賛成討論 (会派①)	会派①委員 2	5分
採 決	委員長	7分
附帯決議案動議提出	会派①委員 2	
附帯決議案採決	委員長	
政府より発言	厚生労働大臣	
審査報告書作成承認	委員長	
散会宣告	委員長	

15:20 委員会散会予定 (15分休憩・本会議用に舞台設営)

委員会審議は、法案提出者、大臣、委員（国会議員）などの役割を分担し、提出された法案について、与党・野党がそれぞれの立場から質疑・討論を行い、採決に至る手続で進められる。

本年度の質疑内容は表面的な議論が多く、また、条文に即した議論や具体的事例を想定した質疑に欠けていた⁵²。何より、用意された質問数が少なく、持ち時間の半分程度を残して質疑を終わらせてしまう質疑者が多かった。明らかに異なる答弁をしているのに、そのまま質疑を続けてしまう者もいた。そうした点の改善方法は、改めて検討しなければならないが、ここでは模範的質疑の例を示してみたい。以下に挙げた問答集は、6年前の模範議会2009の企画運営者で、現在、中央省庁入省2年目の卒業生の協力で作成したものである。模範議会当日に資料として配布して履修者の参考とした。

1、8条における「業として行う代理懐胎をすること」の定義如何。具体的な例を示されたい。

→「業として」とは、通常の法令用語にならない「反復継続して」の意味であり、海外で代理母を反復継続して行う者を念頭にした規定である。業としての代理懐胎を許可するというのではなく、原則としてそうした行為を禁止するという趣旨である。不妊体質である娘のために、母体を提供する母親が、娘にかわって複数回代理懐胎をする場合等には、その適正性を行政庁において審査する必要があることから、許可事項としている。代理懐胎をするために養子縁組を用いて母子関係を偽装する例などが考えられるためである。

2、8条は代理懐胎を利用しようとする両親が、許可を受けた者のあつせんを通じて、全くの第3者の代理懐胎により子を成すことを想定していると思われるが、この規定は営利禁止の規定と整合しないのではないか（危険かつ大変な負担のかかる懐胎を面倒な行政手続きを経てまで第三者のために無償で行うものが法的に規定するに値するほどいとは思えない）

→必ずしも第三者が代理母となることを想定したものではなく、あつせん業者は適切な医療機関情報の提供やあつせん、法的助言等も業務範囲とすると考えられる。また、アメリカにおいては代理母をボランティアで行う例もあり、現実的に営利性を排除しても第三者が名乗り出ると考えている。なお、あつせん業者が認める適切な範囲内で相当額の必要経費（精神的肉体的負担に対する慰謝料を含む）を依頼人が代理懐胎した者に支払うことは営利禁止規定に抵触しない。

3、8条2項2号における「公正かつ適正」な選択とは、具体的にどのような基準で判断されるのか。それぞれ例を挙げて示されたい。

→詳細については厚生労働省が作成する指針にて具体的に示されるが、主として、①適法に手続を進められるか、②非営利性を保った運営が可能か、③制度に対する信頼性を損ねることがないかといった観点から、人物に対する評価・経歴・能力、資産要件その他の要素を考慮すべく方針が策定されるものと理解している。

52 質疑及び答弁については、後日、資料『模範議会2014—記録と資料』として公刊する予定である。

<p>4、16条の請求が行われなかった場合でも17条の規定はあまねく適用されるところ、何らかの事情により16条の請求が行われない場合、子は親がいないことになるのではないか。</p> <p>→ご指摘に「なんらかの事情」が「やむを得ない事由」に該当する場合は、家庭裁判所の職権で予定縁組を成立させることができると解される。それ以外の状況にあつては、あつせん業者が関与している場合は必ず請求が行われるので問題は生じない考える。また、あつせん業者が関与しない場合でも、医師がその旨の教示をすることで不注意による請求期間の渡過は防げる者とする。</p> <p>→いずれにしても、16条2項は一種の訓示規定として、請求に対する遮断効により親子関係の成立を妨げるものではなく、子の福祉と代理懐胎者の安全に適合するよう、家庭裁判所において後見的判断がなされることを念頭においている。</p>	<p>→医師による適切な代理懐胎がなされている以上、「認めない場合」は想定し難い。万が一にも生じる可能性のある、そうした状況を回避するためにもあつせん業者を間に入れることを推奨したいと考える。</p>
<p>4-2、予定特別養子縁組を代理懐胎手術の前に行うこととし、それを代理懐胎手術が認められる要件とすべきではないか。</p>	<p>5、法律上の婚姻の届出をしていない夫婦を本法の適用対象とする理由如何（法秩序の形骸化を助長するのではないか）</p> <p>→5条1項の夫婦に係る括弧書きの規定についてのご指摘と思われるが、いわゆる内縁関係について法律婚による夫婦と同様に扱うことは、他の法令においても見られる事柄であり、むしろ法体系における整合性をはかるものと解される。</p>
<p>→代理懐胎手術を実施する前に縁組を成立させると、後日の事情の変化によって親子関係に混乱が生じてしまう可能性があることから、現行の通りとしたい。例えば、後述されているように、代理懐胎者が依頼者夫婦以外の第三者の子を懐胎してしまった場合が想定される。</p>	<p>6、本法が適用される事例において、代理懐胎した女性、代理懐胎を利用した夫婦、代理懐胎により出生した子それぞれの戸籍上の記載はどうなるのか。</p> <p>→戸籍上には、特別養子縁組と同様に養父母のみが記載され、代理出産をした実母の記載はない。ただし、出生の日が「民法817条の2による裁判確定日」として付記される。</p>
<p>4-3、家庭裁判所が予定特別養子縁組を認めない場合、どうなるのか。</p>	<p>7、代理懐胎の利用を希望した夫婦が子の出生前に離婚した場合の親族関係如何。（予定特別養子縁組前後についてそれぞれお答え願いたい）</p> <p>→まず、こうした事態が生じないようあつせん業者、指定医師において十分な説明がなされ、当事者が同意した上で施術がなされることが前提である。</p> <p>→その上で、17条の「養子と代理懐胎し</p>

<p>た者との親子関係は、出生の事実によって終了する」との規定の趣旨は、基本的に養子出生後は養親（またはいずれか一方）との親子関係を構築すべきとすることにより、代理懐胎者との親子関係を認めない趣旨であると解される。</p> <p>→これを踏まえれば、予定特別養子縁組の許可を得た後であれば、妊娠中の夫婦が離婚したのと同様に扱われ、養母と子の間に親子関係が生じ、養父との関係は認知（出生前も含む）によって形成される。この場合、民法817条の3（養親の夫婦共同縁組）の規定は適用されない。</p> <p>→予定特別養子縁組の許可前で代理懐胎手術がなされた後の離婚については、養父母からの請求がなされた後であれば、前記の事例に準じて扱われる。手術がなされたにもかかわらず、養父母からの請求がなされない場合等の事態にあつては特別養子縁組の養親登録業務を担う児童相談所が対応する。</p>	<p>物接種等の故意又は過失により障害児を出生した場合。</p> <p>→あつせん業者を介する場合は、厚生労働省の定める指針に基づき指導をなし得る。また、いずれの場合においても、指定医による問診・指導、記録作成などにより適切に代理懐胎がなされ、それに不適当であると予め医師が判断した場合は施術を行わないこととなる。</p> <p>→それ以上の義務付けは、代理懐胎者のプライバシーに関わる問題ともなり得るので適当であるとは思われない。ただし、イに記載されたような事実が明らかな場合は、別途、不法行為による損害賠償請求の余地は生じ得る。</p>
<p>8、16条2項に言うやむを得ない場合とはどのような場合を想定しているのか。</p> <p>→指定医師の事情により必要書類が整わなかった、震災等で家庭裁判所が請求の受付ができないなど、当事者の帰責性のない場合を想定している。</p>	<p>10、流産を想定した規定が必要ではないか。</p> <p>→流産により当然に予定特別養子縁組は効力を失うので、不要である。</p>
<p>9、代理懐胎をする者の義務について定めがないところ以下の事例につき見解いかん。</p> <p>ア 代理懐胎直後の性行為により代理懐胎する者が第三者男性の子を懐胎した場合。同時に懐胎することや、代理懐胎の成否を誤認することになりかねない。</p> <p>イ 代理懐胎者の自傷行為、不摂生、薬</p>	<p>11、その他母体及び胎児の生命、健康に被害があった場合の、代理懐胎者及び依頼者の危険負担如何。</p> <p>→基本的には依頼者における危険負担が第一次的なものとなる。</p> <p>→なお、あつせん業者に対する指針においては、保険加入を促すなどの対応をとる予定である。</p> <p>この質疑は、まず条文の文言に即していること、具体的な適用場面を想定していること、そして、あらゆる場面を想定して法案の不備を見つけ出そうとしていることといった要素を含んでおり優れている。また、この質</p>

15:35 模擬議会（本会議）開始

○ 模擬「参議院本会議」（45分）

事 項	役 職	所 要
開会宣告・議事日程宣告	議 長	1分
委員長報告	委員長	5分
討 論	一般選抜①（反対）	5分
	一般選抜②（反対）	5分
	一般選抜③（反対）	5分
	一般選抜④（反対）	5分
	会派②委員（反対）	5分
休 憩（10分）宣告 ※ 全体の投票・集計作業を実施。	議 長	10分
再会宣告・採決	議 長	4分
散会宣告	議 長	

16:20 本会議散会予定

○ 総 評（15分）

16:35 終了予定

終了後 集合写真撮影・撤収作業・打上げ（17:00完全撤収）

疑・答弁を通じて、法案の内容をより深く知ることができ、事実発見という質疑の意義を果たしているのである。

委員会審議に引き続き行われる本会議議事は、はじめに委員長から審議の経過と結果の報告があり、討論に続いて採決が行われる。討論は、企画運営者以外の一般履修者から優れた討論文を提出した者を選抜し、企画運営者とともに参加させている。本年度は4名が選抜された。その後、一般履修者も含め参加者全員により、法案への賛否について投票を行った。当日のスケジュールは上の表のとおりである。

投票結果は、賛成34票、反対56票であり、反対多数で否決となった。

(7) 一般履修者の投票理由の分析

一般履修者が本会議で投票する際には、投票用紙（A4サイズ）に理由の記述欄を設けている。国会で投票する際に、理由の記述はもちろん不要であるが、一般履修者が法案に

ついてどの程度理解をした上で、投票行動に出ているのかを分析するためにそうしたことを求めている。

まず、賛成者の投票理由についての分析結果である。

(1) 事実認識について

- ・賛成・反対の立場を問わず、本法案の対象となる代理懐胎が生殖補助医療の一部であるとの理解が適切になされていない場合が多い。もっぱら代理懐胎にばかり視座を狭めつつ、法案の対象となっていない受精卵の作製に関しての議論を持ち出すなど、法案内容を適切に把握できていないコメントが散見された。
- ・「国際化に伴い海外で代理出産した子が移住してくる事態に対応する必要がある」などと、本法案が対象としていない事例について賛成理由にするものがあった。

(2) 賛成理由について

・賛成理由として「反対する理由がないから」というものが多く見られた。そのうち、善悪の判断はし難いとか、国家が代理懐胎を悪として規制すべきでないとか、倫理観は時代とともに変遷するといった「価値観の相対性」に基づくものと、「法案に多少の問題はあるとしても、何ら法的な規制が存在しない現状において、本法案は不可欠である」とする「漸進主義」に基づくものがあった。

⇒もともと、反対理由として「賛成する理由がないから」とするものもあり、そうした立場との議論においては水掛け論に陥る危険性もある。価値観の相対性に立脚した立場からは、「代理懐胎は倫理的に許されない」ので反対するという立場を否定するとの議論は成り立ちにくいだろうし、また、漸進主義に立脚した立場からは「法案は不十分な点が多いので反対」という立場と、双方が言い放しとなつて、建設的な議論にならない可能性がある。

・マクロ的な視点から、少子化対策を挙げるものがあつた。ただ、代理懐胎の解禁が少子化対策に寄与するほどの成果をあげられるのかは、なお高齢出産や不妊治療に関する実証的なデータの提示・分析が必要となろう。

・ミクロ的な視点から、幸福追求権の具体化としての位置づけを指摘するものがあつた。なお、代理懐胎の背景として、法制度に起因する事情（法的に養子扱いにしなければならぬこと）と、事実関係に起因する事情（国内では代理懐胎自体を扱う医療機関に乏しく、海外で代理懐胎をするケースがあること）とを混同した議論を展開しているものがあつた。

次に、反対者の投票理由についての分析結果である。

(1) 事実認識について

- ・「子どもは自分の出自を知らない」などと、特別養子縁組制度の理解が不十分なものがあった。
- ・「法案17条のように代理母の気持ちの割り切れるのかが疑問」などと、論理が逆転したものがあつた。すなわち、割り切れずに法的紛争になることへの対処として本法律案が提出されているのであつて、代理懐胎をしようとする者は、指定医との面談において、その点の説明を十分受けた上で、代理懐胎をするかどうか決すべき仕組みを構築しようというのが本法案である。
- ・「代理母と依頼者の間での法的トラブルがあると聞き反対の立場になつた」とか、「代理懐胎は親権の問題が重要であり、いまだ法整備がない今は、法案に反対する」などと、そもそもの法案の提出理由がそのまま反対理由になっているものがあつた。これも法案の仕組みを理解しているとは思えない。
- ・「第二母」との記載があり、「代理母」の間違いであるように思えるが、この点を勘違いしたまま議論を聞いていたとしても、内容的な理解は期待できない。

(2) 反対理由について

- ・反対の立場については、前提として、そもそも代理懐胎に絶対的に反対とするものと、代理懐胎は必要であると考えるが法案の内容が不十分であつて反対とするものに分けられるが、概して後者の方が優勢である。
- ・提出された反対理由のうち、議論が成り立ちうるものは、「代理母に利益を与えるべき」と、「現行の養子や里親制度を充実かつ活用すべき」との2点に集約しうる。それ以外の理由付けは、矛盾をはらむか、適切でない観点を含むなど、反対のための反対を裏付けるような適切な議論となり得ない理由ばかりである。
- ・質疑において取り上げられた、家族や親戚などから代理懐胎をするように間接的に強

要されるおそれについて触れている意見は皆無であった。

① 抽象的な議論

- ・反対理由が抽象的過ぎているものが多い。「この制度を作れば何らかの問題が生じる」というが、「何らか」が何かは全く触れられていない。「営利性と倫理性のバランスが実現できていない」とか、「将来起こりうる健康上、商業上、国際問題上、倫理上の問題への基本的対策が成っていない」というように、法案が抱える問題点に対する議論の立て方が抽象的過ぎているものが多い。
- ・例えば、「親・子ども・業者などそれぞれの幸福を考えなければならない」という批判論では具体的にどこをどう補うべきかが分からない。何をどう考えれば「幸福」が具体化するのかという点が示されておらず、問題提起としての趣旨が不明である。
- ・言葉の定義が不明確なものもあった。「悪意ある者の介入を防ぐ必要があるのにこの法案では不十分だ」というが、ここで「悪意ある者」とか「介入」が何を意味するのか全く分からない。

② 一方的な価値観

- ・「法案の内容が不十分」と言いながらも、内容ではなく単なる価値的好悪を表明しているに過ぎない主張が見られた。
- ・「反道徳的な方法で出生率を上げようとしている」との主張があったが、何を基準に道徳／反道徳とするのが不明であり、単なるレッテル貼りに終始している。
- ・「もし周りの人間が生まれた子どもの出自を知り差別するようなことが万が一にも起きてしまえば生まれた子どものアイデンティティが崩壊してしまう」などというのも、代理懐胎による出産に対する偏見が相当に含まれている。差別による問題であって、代理懐胎による出産固有の問題ではない。
- ・「西欧諸国のように代理懐胎は禁止すべき」との主張は、一つの見解として成り立つも

のではあるが、特定の国家を念頭に、そこで禁止されている背景はどういうものであるのかということを理解しての主張であるのか不明確である。例えば、特定の宗教思想を背景にしたものとすれば、日本においても成り立つ議論となるのか疑義が生じる。主観的な価値観からくる結論に対する根拠付けとして外国の事情を表面的に結びつけただけであり、一貫性のない主張に陥る危険性がある。

- ・「現行のように法規制のない状態を是認すべきではないが、この法案を可決するのは問題外である」との主張に至っては、現行への対策として法案が提出されている趣旨に正面から答えていない。規制のない状態の方が問題だという主張への反論とは成り得ない。

③ 法制度一般に対する理解不足

- ・ある事柄を検討し、対策を講ずべきものとしても、それらを全て法律に記載する必要はない。代理母の身体的精神的適性については、医療的な専門判断が必要であり、法律に書き込む必要はない。また、代理母の妊娠中の規制や精神的ケアが規定されていないことを反対理由とするものがあるが、それらについても法律事項とすべき事柄とは言いがたい。

⇒もちろん、代理懐胎者を特定の施設に入所させるとか、妊娠中の喫煙に対して刑罰を科すといった場合はその限りではないが、プライバシー権侵害の問題も生じてこよう。「代理懐胎者の義務が規定されておらず不十分である」と批判する者は、具体的にどういった義務を想定するのか不明確である。制裁を伴わない単なる訓示規定であれば、盛り込む必要はない。

- ・関連する事項についても、他の法令で対処できるのであれば、法案に盛り込む必要はない。例えば、「海外で代理懐胎ができない外国人が多数入国してくるおそれがある」

といった指摘が複数見られたが、入国にあたってビザの取得はどうするのかといった出入国管理法令について考慮していない。本件においては、問診、施術、診断、予定特別養子縁組の請求など、一連の手続を行うのに、いわゆる観光ビザで入国してもその間に不法滞在になることが容易に考えられる（そもそもそうした入国を推奨することも政策的には可能であろう）。いずれにしても、法案への反対理由を裏付ける根拠としては弱いものである。

- ・「養父母が縁組請求前に死亡した場合の子の扱いについて記載がない」という反対理由に対しても、法解釈で示しうる事項であって、決定的な反対理由とはならない。
- ・「法律制定は時期尚早」としながら「その代わりにガイドラインを医療機関に出して経過を見るのが良い」との意見があったが、これは法案の親子関係の特例に関する部分を考慮していないものといえる。
- ・「子に先天的問題が生じた場合の責任問題」から反対との意見があるが、その意味が養育の責任だとすれば、養父母の責任において行われるのは特別養子縁組と同様である。
- ・なお、本論とは関係ないが、反対の意見を示しつつ「参議院議員として理由は黙秘する。議員の免責特権（憲法51条）が認められているからである。」との主張があったが、免責特権は院内での発言について、院外で法的な責任を問われないとするものである。すなわち、院内の職務放棄に対しては、当然、院内の懲罰権（憲法55条2項）の対象となる（本件においては、除名処分＝授業の単位を与えないことも可能である）。「生兵法は怪我のもと」で、中途半端な法理解に基づく判断は危険を招く。

④ 代理懐胎者に関する主張

- ・代理懐胎をする者に関する主張が反対理由として多く見られたが、理由としては成り立ちがたいものが多い。

- ・最も多かったのが、「無償で負担の重い代理母になる者は不足するだろうから、法の実効性がない」とするものである。しかし、本法案は代理懐胎を促進しようとするものではなく、ごく例外的な出産事例に対処するものである。この点、代理懐胎を依頼する者がごく限られた者である点は、法案の規定からも明らかであって（法案5条）、何か懐胎・出産にかかる原則を変更しようとしている訳ではない。実際に代理懐胎をする者が少ないことと、制度が成り立たないこととは別次元であるにもかかわらず、両者が混同され、母が娘のために無償で代理懐胎するような事例が捨象された議論が展開されている。その意味で、「法案が代理懐胎を推進していない」ので反対であるとの意見も成り立ちがたい。
- ・これらの主張に共通するのは、代理懐胎が「負担が重くリスクが高い」とするものであるが、その負担やリスクが懐胎及び出産を指すのであれば、全ての妊婦にいえることであって代理懐胎に限ったことではない。それは有償だから負担とリスクが減じる訳ではない。親子関係についての法的紛争リスクを指すのであれば、この法案がそれに対処するためのものであることを考慮していないことになる。
- ・「代理母の胎内で成長することは、代理母の環境や精神状態が胎児に影響を与える」ということは確かであるが、それが「とてもリスクが高い」とする、論理の飛躍が見られる主張があった。
- ・「無償で代理母を引き受けることはハイリスクである」との論法は、要するに「ハイリスクなのに無償」ということが納得いかないというものであるのに、何か無償性とハイリスクが連動するかのような主張はトリッキーである。
- ・反対の立場にありながら、「法案が成立したら代理懐胎が行われると思いますか、とい

う質問はナンセンスである」との批判もあった。

- ・代理懐胎に伴うリスクに関して、「代理母や依頼人に何らかの事態が生じた場合にどのような対応がなされるのか、親権はどこへいくのか等、明らかにリスクが高く同意できない」との主張があるが、これも一般的に妊娠に伴う健康上、社会上のリスクであって、代理懐胎に固有のものではないし、また、代理懐胎に伴って高まるリスクでもない。
- ・代理懐胎に伴う謝金が裏でやり取りされることは、懸念として成り立つものであるが、それは取締りの実効性の問題であって、法案で罰則を設けている趣旨からすれば、決定的な反対理由とならない。「赤信号を渡ってはいけない」と法律で定めても、全ての事件を取り締まれないから、脱法行為の懸念があるとして、法律制定に反対するようなものである。

⑤ 親子の意識や愛情に関する主張

- ・「親子関係の複雑化」を反対理由に挙げるものがあるが、「親が二人になる」とか、「子どもはお腹から産んでもらいたい」、「子どもの立場になって考えると複雑」、「どれほど衝撃を受けるか分からない」などとの主張があるが、この論法では養子制度全体を否定することになろう。
- ・「法では対処できない、生まれてきた子どもへの愛情が深まるのか、生まれてきた子どもにとって『親』とは誰か、親を愛せるのか、というその親や子ども、関係者が長期的に背負っていく問題が一番であり、そこを考えれば法案は通してはいけないことは明白である」という主張があるが、愛情や家族の認識といった内心の問題はまさに「法」の問題ではなく、別途議論すべき次元の問題である。争点を一般化して解答を困難するのではなく、本法案が施行された場合に生じる制度上の問題を考察すべきであろう。

⑥ その他

- ・内容的に不十分な法案で、反対の立場であるとしながら、「日本の現在の状況に一石を投じるという意味づけならば効果はあるように感じられるし、実情として代理懐胎が行われているという事実を踏まえると、今後の混乱等を防ぐために、法を立て規制を作るとするのはまったく必要である」と同意する。政治とは未来を見るべきものである。この法案は未来を見た素晴らしいものである」との意見があった。

そして、賛否を決めかねる場合は、投票の棄権を選択することもできる。棄権した場合も理由を記入して投票用紙を提出する必要がある。棄権理由についての分析結果は、次のとおりである。

- ・「代理懐胎者や子の権利について不十分であるので」棄権を選択したというが、反対者と理由付けは同じであり、実質的に反対票とみて差し支えないものが、ほとんどであった。
- ・法案内容について正確に理解していると思われない記述が数件あった。
- ・「代理母の定義が与野党の質疑・討論において異なっている。もっとケース分け、確認をして話をしたい。おそらく参加者自身が法案を理解していないので、もっと読みこんでください」とか、「倫理観の議論に終始しており、与野党双方の意見から現実を見ているとは言い難い」などと、質疑・討論の内容に不満があるという理由で棄権票を投じたものがあった。

以上の通り、企画運営者でも法案の内容を十分理解できていないのであるから、一般履修者にあつてはそれも無理はない。テーマの賛否を抽象的に議論してしまうことを避けるために法案を示しているという点は、いくら

強調してもし過ぎることはないようである。

(8) 企画運営者の感想等

模範議会の終了後、企画運営者には、①自分の反省点、②全体として改善すべき点、③感想その他を提出してもらった（下線は研究代表者が、今後の企画改善のために重要と思われる箇所に付した）。

① 自分の反省点

まず法案に目を通しそのあと代理出席について調べていったが、何冊か本を読んでいく中でその本に書いてあった筆者の特定の視点、考え方に自分も捕われてしまったような気がした。あらゆる面から代理出席について知るためにもっとたくさんの本を読んだり、またいつもとは違った視点から考えるように心がければよかったと思う。

実際、質疑を考えると、代理出席について倫理面からばかりの質問になってしまっていた。この法案が思考されたときの現実的な問題点についてももっと考えられればよかったと思う。また質問の仕方も回答者が法案に対してより具体的な返答が帰ってくるような、不毛といわれるような質疑にならないよう心がけるべきだった。

② 全体として改善すべき点

本番前日になって他のグループと法案の解釈について相違があることに気がつき、トラブルになることがあった。今までに法律や法案をちゃんと読む機会がほとんどなかったので法律独特の書き方の文章を理解するのに慣れたおらず、解釈の違いが生まれてしまっていた。模範議会の活動が始まる最初の方で、メンバー全員が法案について十分な理解ができるためにも、またこれからこの法案を精査していく最初の機会としても、法案に関する共同での勉強会などを催した方が良かったと思った。

③ 感想その他について

一本の法案を通すだけでもものすごい労

力が必要なことを身にしみて分かった気がする。議会本番が終わったあとに、先生から「大根役者」と言われたけど、話す内容についてだけでなく国民や議員が惹かれるような話し方をしなくてはならない本物の議員の偉大さを知った。

① 自分の反省点

まず討論文作成については、はじめ私が担当していたのですが、委員長をすることになった時からあまり携わることができなくなり、もう少し本会議討論文を洗練されたものにできれば良かったと思います。次に委員長作成物に関しては自分の文書作成能力の低がSAさんや、教授に迷惑をかけてしまいました。しかし、今回の経験により威厳のある資料がいかに重要かを実感できたのは良い経験だと思います。

② 全体として改善すべき点

グループワークとして集まる回数が少なすぎたことと、情報共有がLINE等で行ったためにうまく情報共有することができず、進捗状況が不明確なときもありました。また、相手グループの返信が遅かったり、相手も情報共有がうまく行えてなかったらしく、模範議会ギリギリで質疑への質問がこちらに飛んできて混乱したので、相手の進捗状況をSNSを使わず面と向かって情報共有すればもう少し洗練された質疑が行えたのではないかと思います。また、担当の役割が担う仕事を担当者に任せる形をこちらの班はとったのですが、一人一人に任せると他人の意見とをぶつける機会がなく、Googleドライブというアプリを利用して文書添削をお互いにしようとしたのですが、やはり班員の自主性がないと添削が進まず、停滞状態が多かったので、班で集まる機会を増やしたほうがよりよい討論、質疑が行えたと思います。

③ 感想その他について

法律制定のプロセスが身を以て学べた

<p>けでなく、他の分野においても反映できるような教訓を得ることができました。</p>
<p>① 自分の反省点</p> <p>反対派の質疑を担当しました。質疑通告が締め切りより大幅に遅れてしまったことが一番の反省点です。また、岡田先生が当日の総評でおっしゃっていましたが、質疑の内容が薄いものになってしまったと思います。<u>より法律の条文に言及した質問ができればよかった</u>と思いました。その上、討論者との話し合いをもっとするべきだったと思いました。そうすれば、野次を入れるタイミングがうまくいったり、質疑をふまえたより濃い討論文になったりしたと思います。</p> <p>② 全体として改善すべき点</p> <p>質疑の相手が誰なのか（衆議院議員なのか厚生労働大臣なのか）、質疑の2人での分担の仕方などを代表者会議に出る前にもっと知っておきたかったです。自分から聞けばよかったのかもしれませんが、想定問答集を出した段階で指摘していただけたらもっとスムーズになったと思いました。質疑を代表者会議で言われた字数の少し多めに設定したのですが、それでも<u>質疑の時間が短かったように感じます</u>。当日は読むか読まないかは分からないが、時間を最大限に使うためにも、余分な質問をつくっていても良いと思いました。</p> <p>③ 感想その他について</p> <p>野次を飛ばすタイミングが難しく、言った後はとてもはずかしい気持ちになりました。反対の方が票数が多くて野党側としては嬉しい気持ちになりました。食事会などでは岡田先生や偉大な先輩方とお話することができ、とても良い刺激になりました。</p>
<p>① 自分の反省点</p> <p>まず第一に、模範議会当日に体を壊したことです。第二に、グループワークだったにもかかわらず<u>他のメンバーとの連絡を密にし</u></p>

<p>なかったこと。このために前日まで作業が長引いてしまい、<u>計画性がなかったように思う</u>。</p> <p>② 全体として改善すべき点</p> <p>質疑において、相手方との認識の相違を未然に防ぐべきであった。グループワークと言っても、相手方との情報交換は必要であった。そのために、与党側と野党側とで代理母の定義に相違が生まれたように感じる。「無償」という言葉ひとつを見ても、与党であるこちら側は治療費以上の商業的な対価を想定していたのに対して、野党である相手方は親族によるボランティアを想定しており、この齟齬は致命的であった。よって、<u>一度法案について全体で認識・解釈を擦り合わせる必要がある</u>。</p> <p>③ 感想その他について</p> <p>このプロジェクトに参加する以前は国家公務員に興味があったが、それは完全に失せた。その一方で、<u>グループワークをより円滑にする手掛かりのようなモノが得られたことと、SFCの存在意義を感じられたので、非常に良い経験になったと思う</u>。「良い経験」で終わらせないための工夫は必要であるが。</p>
<p>① 自分の反省点</p> <p>今回は私用で忙しく、体調を崩し気味で、なかなか積極的に模範議会に参加できなかったことをとても反省しています。前期に民法を履修し、憲法をもっと深く学びたくて模範議会に参加しましたが、周りの友人やこの代理懐胎についての法案をまとめた友人たちと話して考えていく中で、自分の意見や考えと今回のグループの意見がすれ違ったまま進んでいってしまったので、自分でのめり込んでいけなかったような気がします。<u>グループで内容に対するディスカッションをあまりしていなかった</u>ので、そこをもっと詰めていけたらよかったかなと思います。</p>

② 全体として改善すべき点

まず、グループ編成を少し考えてほしかったです。この内容だったからということもあると思いますが、女子1人と男子4人ではあまりにも考え方や見方が違っており、こんな考え方をするのだなという私的には勉強になりましたが、1人で意見を閉じ込めがちになってしまいました。他人任せになってしまいますが、もう1人でも女子がいたらもっと意見が言えたかなと考えることがありました。

③ 感想その他について

内容的には難しかったのですが、憲法や民法を合わせて考えていくことで、幸福追求とは何だろう、自分の持つ権利や義務とは何だろう、と深く考える時間を多く持つことができて良い経験となりました。六法とにらめっこしながら考えている時間が少々辛いこともありましたがとても勉強になりました。考えていくうちに、グループ的には賛成の立場だったのですが、自分としては反対の意見が浮かび上がって固まっていき、最終的にこの問題をどうしたらいいのかよくわからない状態になりました。深く考えすぎて自分の考えがよくわからなくなってしまったのは勿体ないことだなと後悔していましたが、そのおかげでもっと憲法や民法を学びたいという想いに変わったので、それだけでも模範議会の企画運営に携わってよかったと感じています。ありがとうございました。お疲れさまでした。

① 自分の反省点

模範議会本番で全体の流れを把握しておらず、どこに座ればいいのか、次は誰が話して、いつ自分が話すのか？といった基本的な事が理解できていませんでした。また、原稿の読み練習が不足気味で、本番で囁む事がしばしばありました。人前で話す事が苦手であるのも事実ではあるが、それをもう少し練習する事でカバーしたいと思いま

した。

② 全体として改善すべき点

初歩でAグループが辞退するなど、少し例外的な流れもありましたが、全体としては本番までよく様々な準備をしていくなかで、様々な交流があり、当日の運営も直前のリハと比べればとてもスムーズに進んだのではないかと思います。

③ 感想その他について

多くの人の前で話すという経験がほとんどなく、私の苦手分野でありました。今回決まった文章を読む事ですら満足に出来ませんでした。読む事に少し慣れたようにも思えます。模範議会企画運営者をやってみてとても辛い時期も、終わってみれば充実した1学期になりました。

① 自分の反省点

もっと代理懐胎についての知識を持っておいた方が良かったかもしれない。また、質疑、趣旨説明の原稿は事前にできていたことを考えると、もっとスピーチ練習をしておけば良かったと思う。

② 全体として改善すべき点

質疑と討論文の連携が無かったと思う。例えば、質疑では、代理懐胎が倫理的に認められるものなのか否かを問う質疑が多かったにもかかわらず、討論になると代理懐胎する人が少ないという、法案の効力が小さいことのアピールを中心としていた。会派、党としての反対する要因が一貫するべきでは無いのだろうか。そのために、質疑、答弁、討論の3種類からもっと議会、委員会としてどんな対立軸を持たせるのか、どんなメリット、デメリットがあるのかをもっとはっきり明示するべきであったと思う。

③ 感想その他について

今回、模範議会という場で、いかにして法案が作られているのか、そして、どんな作業を国会議員が行っているのかを自分の体で知ることができた。このような貴重な

<p>経験から学んだことを有効活用できる大学における学びを行いたいと思った。</p>	
① 自分の反省点	<p>本番で緊張してしまい、自分の役割を忘れてしまうところがあった。また、原稿をただ読むだけになってしまい、もっと大きな声でリズムをつけて聴衆に聞かせるように話せば良かったと後悔している。</p>
② 全体として改善すべき点	<p>もっとたくさんの人が参加したほうが良いと感じた。人数が多いほうがいろいろな意見を取り入れることが可能であり、細かく分担して作業を進めることが出来るからである。また、本番の前のリハーサルをもっとしっかりやるべきだと感じた。そうすれば、本番でのミスも減ると考えられる。</p>
③ 感想その他について	<p>今回、模範議会の企画運営に参加して感じたことは、<u>想像以上に大変であった</u>ということである。特に苦労したのが、想定問答集の作成と質疑に対する答え作りである。なぜなら、一つの問題に対して多くの資料を調べなければならなかったからである。またグループワークでは、<u>なかなか全員がそろえることができず、話し合いが進まなかった</u>ことにも苦労した。しかし、企画運営を通して代理懐胎について詳しく学ぶことができ、国会の仕組みについても学ぶことが出来たのでとても満足している。また、大勢の人の前で話すという貴重な体験ができたのも良かった。そして、今回の体験で学んだことはこれからの学習に活かしていきたいと思う。</p>
① 自分の反省点	<p>グループワークの指揮を自分で取ればもっとまとまった意見が出たのかなと思う。そして会派1の<u>質疑ももっともっと質の高いものに仕上げたかった</u>。そのための時間があまり割けなかったのは後悔している。そして法律に関する議論をもっとしたかつ</p>

た。
② 全体として改善すべき点
<p>もっとヤジを飛ばすなりして本番の模範議会を盛り上げたかった。一般履修者から見たら退屈なものに見えたと思う。内容はともかくとして盛り上がった方が一般履修者にも伝わりやすいと思う。</p>
③ 感想その他について
<p>今回の模範議会は圧倒的多数で否決されてしまい、賛成派としては残念だが<u>法案について調べるのはとても楽しかったし教授のおっしゃる通りこの過程が重要なのだ</u>と思った。それに<u>実際の国会がこのように進行するのだと知れたのがとてもためになった</u>。自分の担当する模範議会はもう終わってしまったけど、これからも違う形で模範議会にかかわっていきたいと思います。</p>

概して、それぞれの観点から失敗点を反省しつつも、前向きに経験をとらえているという印象である。

これらの感想等を指導する側から総括すると、第一にロールプレイで与えられた役割への「はまりきれなさ」が挙げられる。当日の議会での発言は用意した原稿を棒読みしているだけで、舞台を見ている者に分かりやすく伝えようという工夫などが見られなかった。また、当日に向けた準備を、議員秘書や官僚のような専門家として行うように適宜指示してきたが、資料調査や想定問答集作成のレベルはごく普通の大学生にとどまる。これらは、各人の能力や使命感という以前に、その役割に「はまりきれない」点に問題があるように感じられた。既に紹介した卒業生の現職官僚による質問の適切さは、「役人であれば当然こう考える」という役柄を演じている側面であろう。学生からロールプレイの役柄に「はまりきる」姿勢は残念ながら感じられなかった。その意味で、「大根役者」との評が適切である。もちろん周囲の環境的要因も考

慮する必要がある。例年よりも企画運営者数が少なく、また途中での離脱者もロールプレイを阻害する要因と見る必要があろう。今後の実施に向けて、適正人数の確保といったことは考慮されなければならない。

第二に、グループワークの機能不全が挙げられる。時代を反映してかSNSを利用した打合せをしたということが述べられていたが、あまり成果をあげられなかったため実際に集まる機会が必要であったとの反省が見られる。ただ、模範議会の作業においてSNSは以前から活用されており、必ずしもバーチャル空間での打合せ自体に問題があるとはいえない。法案に対する認識の温度差や理解度の違いは、個人の作業状況に依拠する部分が大きいのので、そうした点に反省の目を向けるべきであろう。例えば、討論文や想定問答集に誤字脱字が見られることが多々あったが、このような形式的な誤りは複数の目で確認すれば発見できるはずで、それは資料を手渡ししてもメールで送信しても同じことである。結局は、個人作業における意欲と意識が問われるのである。今後の実施にあたり、学生の自主性にグループワークを委ねるべきか、実施ごとに報告を求めるなど何らかの仕組みを設けるかは検討課題である⁵³。

そして、第三に、指導・指示内容の消化不良が見られる。特に、資料として「国会質疑の技法」をはじめ、様々な文書を配布しているが、これに基づいた作業やその改善はあまり見られなかったといつてよい。この他、企画運営者会議や代表者会議で説明した事柄についても十分理解されていなかったと思われる

る。これらの点は、役割への「はまり具合」やグループワークの状況にも影響しているようであり、総合的な検証が必要である。これに関しては、与えられる情報量の問題点も考えられるところであり、これまでの実績と経験の積み重ねをもとに資料を作成して、後の世代に伝えることは重要であるとしても、後になればなるほど見るべき情報が増大し、消化不良に陥ることがある。それでは、本来の趣旨であった能動的学修をかえって妨げることになりかねないのである。初期の模範議会にあっては、学生自らが「ガイドブック」⁵⁴を作成していたこともあり、これこそが能動的学修と評価しうる。形式や完成度を追及するあまり、本質的意義を見失わないか再検討をしつつも、伝えるべき必要最小限の情報は何か考察することも今後の課題となる。情報量の面で、文字資料ではなく映像などを用いることや反転授業の要素を取り入れることも一案である⁵⁵。

第4章 小 括

以上の通り、模擬国会を質疑・答弁の作成も含めて実施すると、非常に手間と時間がかかる。しかも、期待通りの成果が挙げられるかということ、往々にして不満の残る結果となることが多い。しかしながら、参加者には、終了後に作業行程を振り返り、反省点を意識して自らの成長に結び付けようとする姿がうかがえる。また、何かしら考える際に、どこか立法過程の存在を頭に置く姿勢が身につけている者もいる。抽象的に「政治に興味を持つ

53 この点、グループごとに院生などを配置することが理想である。近時の日本でも非常に注目されたマイケル・サンデルの「白熱教室」では、1000名を超える受講者の授業を成り立たせ、適正に成績評価を行うために、複数のアシスタントの指導の下での少人数の事前学習が欠かせないことが知られている。SAPIO編集部編『マイケル・サンデルが誘う「日本の白熱教室」へようこそ』（小学館、2011年）12-14頁〔小林正弥執筆〕。

54 「模範議会ガイドブック2008」。
<http://web.sfc.keio.ac.jp/~junta/pub/gikai/080505guidebook.pdf>

55 参議院はWeb上で「わたしたちの国会」と題する映像で国会の役割を紹介しており、参考になる。特に、その一部である「法律ができるまで」は、本研究に最も関係する部分である。
<http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/movie/index.html>

た」と感じるだけでなく、具体的に「この法案はどういう過程でできたのだろうか」という視点を持てるようになることもある。

このように、およそ3ヶ月の作業を通じて、各自の方法で能動的学修を行っており、その成果は在学中の様々な学修にも影響を与えている。また、継続的に実施することで、上下の学年における関係性も構築されるという効果も見逃すことができない。準備期間とその後の期間も含めて、一過性のイベントとはならない意義を有しているといえよう。

第3部 指導改善案

法案作成作業や模擬国会といった立法過程を題材にした法教育が、学生の能動的学修を促し、自ら問題解決能力を養う上で有用な教材となることが期待されることは、上述の通りである。そこで、ここからは、本研究の目的に沿って、上記記録に基づき「①学生の課題対応能力を発展させるべく、外部有識者による第三者の視点からの評価を行い、その内容を発展させる」ために、従来の授業実施の手法について検証し、法案作成及び模擬国会それぞれに潜む課題を指摘する。そして、模擬国会の取組みが、「②一般にも普及可能となるように、指導・評価のポイントを客観的に明確化し、その運営方法についてマニュアル化するなど、必ずしも立法過程に詳しくない者でも授業等に活用できる方策を模索し」、具体的な改善案を示していきたい。

第1章 法案作成の指導改善案

(I) 法案作成における課題

一連の作業を外部有識者も交えて検証したところ、次のような課題が指摘された。

第一に、個人法案構想からグループワークを経てグループ法案構想に絞り込み、第1

セッションに至るという初期段階での過程の改善が必要である。特に、グループでの法案が選定された段階で法案提案者に作業負担が偏る傾向にあり、他の構成員が消極的な履修態度に転じることが問題といえる。法案作成の最終段階に至るまで、すべての参加者が何らかの具体的な役割を与えられる必要がある。

この点は、最後に行われる本投票の得点を成績評価に連動させることで、一定程度の対応は可能であると考えられ、実際にそのような対応をしている。しかしながら、最低の成績評価でも単位が取ればいいという意欲の低い学生に対しては、あまり実効性がない。法案に関係する調査や立案作業における分業体制を促すなどの仕組みが必要となろう。

第二に、各セッションにおける議論の実質化の必要性があげられる。現行では、例えば各グループ15分の持ち時間内で、10分程度プレゼンテーションをして残りの時間で質疑を行っている。しかし、この方法では、よほど勉強が進んだ学生がいればともかく、学生間での活発な議論はあまり期待できない。結果として、教員と報告者との間のやり取りに終始して、報告を担当していない学生は授業中もつばら押し黙っているだけになりかねない。否応なしに議論に加わらざるを得ないような工夫が必要となる。

また、現行の方式の根本的な問題は、報告者は終始法案の意義を強調するにとどまり、内省的に法案の内容を見直す姿勢を有しないようになってしまうことである。本年度の作業過程においてそれが顕著であり、各セッションで教員が指摘した事項を全く考慮せず、改善態度の見られないグループが多々存在した。おそらくグループ内でも批判的に検討をするというよりは、法案提案者が主導して作業が進められるだけで、他のメンバーはそれに付いていくだけというものととどまっているものと思われる。作業負担が特定の学

生に集中して、法案の意義の正当化のために防御するだけで手一杯であるのに、その欠点に向き合い改善策を探ることは容易ではないので、一層頑なな態度に陥ってしまうと考えられる。もちろん、学生の意欲によって、そうした問題点が克服される余地はあるが、それに頼っていては、授業としての一定の質を保てないことになる。

これと関連するが、第三に、法案を多角的に検討するといった場合の視点を適切に提供する必要があるということが指摘される。こうした点は、最終的な投票での判断基準を示すことで、学生の自発的な作業に委ねていたが、その限界は明白であるので、検証作業を誘導的に進めさせる工夫の必要がある。もっとも、学生の創造的な発想を制限したり、自発的な学修態度を損ねたりしてはならないので、その点の配慮は不可欠である。

(2) 課題に対する改善案

法案作成における課題として、①特定の者にだけ負担が偏り、他の者の参加意欲が損なわれないようにすること、②セッションにおける議論が実質化するようにすること、そして、③法案を多角的に検討する視点を提供することの3点が指摘された。

特に、作業の後半段階になると内容を修正することは難しくなるので、前半段階で議論が実質化して多角的な検討がなされるとともに、全員参加型のセッションになる工夫が重要である。そこで、第1セッションの方法についての改善策を検討したところ、次のような方法が提案された。

まず、基本的な題材として、法務省の「法教育研究会」が平成16年に作成した報告書⁵⁶に掲載されている法教育教材のうち「ルール

づくりに関する教材」⁵⁷を参考にした改善手法を検討した。同教材を検討対象にしたのは、筆者らは教育方法の専門家ではないため、教育の専門家の協力によって作成された教材から学ぶことが少なくないと考えたからである。同教材は中学校社会科公民分野での授業を念頭に置いているが、「法が単に国民を規制するだけのものではなく、国民の生活をより豊かにするものであることを認識させること、また、ルールづくりを通じて、法が多様な人々が共生するための相互尊重のルールであり、これを守っていくことの大切さを理解させることに対応したもの」⁵⁸で、この点は大学においても共有すべき視点である。同教材は日常生活の具体的な事例（ゴミ収集やマンションでのペット飼育）を与えて、ルール（町内会規約）づくりをさせるもので、自ら課題を発見し、国会が制定する法律として解決策を模索していくという本研究での法案作成作業とは次元を異にする。しかし、ルール策定にあたり、参加者全員が「討論」と「評価」に加わるために教材化された「考える視点シート」及び「司会進行シート」⁵⁹は、本研究対象である法案作成について指摘された諸課題を解決することに重要な意義を有するものであり、これを参考にして、次頁の「台本」及び「記録シート」を作成した。

56 法教育研究会報告書「我が国における法教育の普及・発展を目指して―新たな時代の自由かつ公正な社会の担い手をはぐくむために」（平成16年11月4日）。

<http://www.moj.go.jp/shingil/kanbou-houkyo-houkoku.html>

57 同上43-71頁。

58 同上20頁。

59 同上66-67頁。

第1セッション司会進行用台本

(司会) それでは、これより□グループ、〇〇党提出の〔法案名〕について審議をいたします。
司会は□グループの〇〇(氏名)が、
時計係は〇〇(氏名)が、
記録係は〇〇(氏名)が、それぞれ担当します。

Q 1-1、それでは、まずこの法案は何のために制定する必要があるのですか。
(〇〇党回答) ※ 1分以内

Q 1-2、この法案が制定されることで、利益を受けるのは誰ですか。具体的にどのような利益を受けることができますか。
(〇〇党回答) ※ 1分以内

Q 2-1、それでは、この法案が制定されることで、不利益を受けるのは誰ですか。具体的にどのような不利益を受けることが考えられますか。
(〇〇党回答) ※ 1分以内

Q 2-2、ただいま、〇〇党から説明がありましたが、他にこの法案が成立することによって考えられる不利益はありませんか。

(他の履修者から指摘があった場合)

Q 2-2-1、今の指摘について、提案者から意見はありますか。

(〇〇党回答) ※ 1分以内

Q 2-2-2、他に考えられる不利益はありませんか。※全体で3分程度にまとめる
(他の履修者から指摘がない場合)

Q 2-3、無いようですので、次に進みます。

Q 3-1、この法案は、どのような目的の達成を目指しているのですか。その目的を達成するために、もう少し不利益(または悪影響)の少ない方法は考えられないのですか。
(〇〇党回答) ※ 1分以内

Q 3-2、ただいま、〇〇党から説明がありましたが、同じ目的を達成するために、より不利益(または悪影響)が少なく済む代替案は考えられませんか。

(他の履修者から代替案の提案があった場合)

Q 3-2-1、今の代替案について、提案者から意見はありますか。

(〇〇党回答) ※ 1分以内

Q 3-2-2、他に考えられる代替案はありませんか。※全体で3分程度にまとめる
(他の履修者から指摘がない場合)

Q 3-3、無いようですので、次に進みます。

Q 4-1、それでは、法案が成立することで生じる不利益(または悪影響)を何故受け入れなければならないのですか。
(〇〇党回答) ※ 1分以内

Q 4-2、ここで挙手をお願いします。ただいま、〇〇党から説明がありましたが、不利益(または悪影響)を受け入れる人の立場から考えてください。この法案が生み出す不利益(または悪影響)を受け入れられるという人は挙手をして下さい。

(報告グループ、司会・時間係・記録係は挙手しない。)

※ 記録係は挙手をした人数を記録する。

Q 5-1、最後に、この法案は、立場が入れ替わっても受け入れられるような、すべての人にとって公正な内容になっていますか。法案の公正さを確保するために、どのような検討をしましたか。
(〇〇党回答) ※ 1分以内

Q 5-2、ここで挙手をお願いします。ただいま、〇〇党から説明がありましたが、この法案の公正さを確保するための検討が十分なされていると思う人は挙手をして下さい。

(報告グループ、司会・時間係・記録係は挙手しない。)

※ 記録係は挙手をした人数を記録する。

以上で、□グループ、〇〇党提出の〔法案名〕についての審議を終了いたします。

各グループは、順番に司会進行を担当し、司会は台本の通りに報告を進行させ、時間係は発言が時間内に収まるようにし、記録係は後述の記録シートを作成する。報告の順番でない学生も法案に対する意思表示をすることで参加を促す。特に、挙手をさせる部分では、関心の低い学生も巻き込んでの議論となるようにする。

この台本の狙いは、①報告グループ以外の学生にも何らかの役割を与えること、②議論が実質的なものとなるように視点を提示すること、③報告に先立つ準備として何が必要かを考えさせ、多角的な視点から法案を検討するように促すことで、法案作成作業に伴う課題を克服しようとする点にある。

特に、法案に対する主観的な好みによって議論がなされないよう、より法的な視点からの議論が重要になる。その際、高等学校学習指導要領の公民科「現代社会」で示された「幸

福・正義・公正」がキーワードになるが、それを具体的に議論させようという意図が法教育研究会の教材にはあるように思われる。そこで、議論の順序として、Q1で法案を制定しようとする側の「幸福」を検討し、Q2で法案が成立した場合の「不幸」を検討し、それぞれの背後にある「正義」ないし価値観を明らかにする。Q3からQ5までは、相対立する価値観を調整するために「公正」さを追求するため、代替手段の有無（Q3）、一方の正義を優先して他方の正義を犠牲にすべき理由（Q4）、そして、公平性の有無（Q5）について議論をするような工夫がとられている。Q4とQ5では、他の履修者の理解を得るだけの納得性がなければならない。

このセッション終了後は、他のグループの記録係が、自分のグループの構成員と相談した上で次の「記録シート」を作成するようにする。

第1セッション法案審議記録シート		年 月 日実施
司会進行	〔 〕グループ 司 会氏名 時計係氏名 記録係氏名 その他氏名	
審議対象グループ	〔 〕グループ／政党名	
審議対象法案名		
Q1-1：法案成立の必要性		
Q1-2：想定される利益者と具体的な利益		
Q2：想定される不利益者と具体的な不利益		
	法案提出者は、具体的な不利益について十分に検討していたか。	【点数1】 0～5点
Q3：法案の目的と代替案の有無		
	法案提出者は、代替案の有無について十分に検討していたか。	【点数2】 0～5点
Q4：不利益を受けることの説得性		
	不利益を受け入れることに賛同して挙手をした者の人数。	(挙手者数／全体数)
	挙手をした人数から見て、不利益を受け入れることについて説得的であったか。	【点数3】 0～5点

Q 5：公正性の検討の 十分性		
	不利益を受け入れることに賛同して挙手をした者の人数。	(挙手者数／全体数)
	挙手をした人数から見て、不利益を受け入れることについて説得的であったか。	【点数4】 0～5点
その他、気づいたこと		
	【点数1～4の合計点】	

作成されたシートは、法案提出したグループが閲覧できるようにして、その後の法案作成作業に活用する。このシートにより、法案についてのアイデアを他人の目と頭を通じて見直すことができるものと期待している。

さらに、第1セッション後の作業については、次のような役割分担を明確にするように各グループに指示をする（下表）。

法案提出者がグループの統括をするのは従来の通りであり、本来は統括者が他の構成員に役割分担をすることがグループワークを機能するために必要である。そうした指示がなされなければ、自ずと法案提出者に作業負担が偏ることになりかねない。そこで、実際の履修者数の問題があるが、いくつかの役割については必ず責任を負う担当者を選出するようにする。現在のところ、法案作成を専門にする「法制担当」と説明・質疑を専門にする「広報担当」を置くことが考えられる。法制担当は他の構成員とは別に、立法技術に関する図書・資料などをもとに、もっぱら法令の作成方法などを学び、作成する法案に関係

する現行法令や判例などの調査にあたり、現実的な法律案作成のための助言を行う。法文作成には相応の知識が必要であり、議員立法の際にも必ず議院法制局が助言をすることから、そのような役割が有用であると考えている。また、各セッションの際の質疑・応答は広報担当のみが行う。これは、法案提出者が法案について最もよく説明できるはずであるが、それを敢えて他人に行わせることで、独りよがりの理解がなされないようにし、また、単独の作業では発見できないような法案の欠点などを見つけ出す機会を作り出すためである。その他の構成員については、「専門調査員」とするが、特定の分野を必ず明示することで、漠然と調査をしないようにすることを促すのである。例えば、先に、教員の指摘した事項を考慮しない、改善態度が見られないという問題を指摘したが、これに対応する「専門調査員」を置き、法案策定過程等にきちんと反映させるといったことなどが考えられるだろう。

これらの改善策が実際に機能するかは、今

役 割	内 容
法案提出者	グループ全体の統括をする。
専門調査員（〇〇分野）	〇〇（政治、経済、国際、科学など）の分野について、特に資料を収集し、調査・分析して法案提出者に必要な助言をする。
法制担当	法制に関する文献を調査・研究し、法案作成担当者の見地から、法案提出者に必要な助言をする。資料の誤字脱字がないか確認。
広報担当	各セッションでの説明・質疑への応答を一括して行う。

後の検証が必要となるが、立法作業にもある種のロールプレイを導入することが、改善に向けた要素となるように思われる。

第2章 模擬国会の指導改善案

(1) 模擬国会における課題

模擬国会については、前記の立法作業に比して実施手法が定式化していることから、例えば、体験型の学習として参加者が台本を読むにとどまる場合には、現行通りで十分であろう。ただ、外部有識者を交えた検証の際に、状況の許す範囲で、事前・事後に関連する課題を行わせるなど、能動的学修を促す取組みが重要であるとの指摘がなされた⁶⁰。

また、質問・答弁も含めて参加者が準備する場合に関しては、次のような課題点が指摘された。

第一に、企画運営者の理解不足を底上げする工夫が必要となる点である。特に課題となっている法案の理解に乏しいまま質疑が行われている感があることと、全体像を把握していないため自分の役割を適切に演じられていないことは、早急に改善すべき事項といえる。これらの点について、企画運営者の共通理解を構築できるような場を設けるといった工夫が必要である。

第二に、ある程度、議論をする際の視点を提示することが必要である。この点は、法案作成作業においても言えることであるが、学生の自主性に委ね過ぎると巷間流布する議論や意見に流されやすくなり、本質的な問題を見逃すおそれがある。価値選択に関する問題について教員が誘導的に指導することは適切ではないが、メタレベルでの価値選択手法を提示することはある程度必要といえる。特に、国家統治の基本法である憲法理念に照ら

して導き出された価値観は、社会共通の価値基盤となるものであり、そうした観点からの議論を促す工夫はなされてよい。

第三に、一般履修者を企画に取り込む工夫である。今回、法案への賛否を投票する際の実理由づけについて分析を行ったが、概して法案への理解に欠けているか、理由としての論理必然性の無いものが多かったといえる。確かに企画運営者のような役割は与えられていないにしても、法案への賛否を投ずる上で必要最低限の理解と関心を求めることは必要であろう。また、授業参加者の一部だけが貴重な知識と体験を享受するという構図も授業の公平性を損なうものである。したがって、こうした点を改善する工夫も欠かすことはできない。

第四に、聴衆の観覧に耐えうる「模擬」の実践である。先に一般履修者が法案への賛否を投票する際の課題について述べたが、その理由の一つには、「模擬国会」のロールプレイとしての拙さがなかったとはいえないだろう。演劇の公演ではないので、プロ並みの演技を望むわけではないが、あまりに棒読みの「大根役者」過ぎると、それを観覧する側の負担は大きい。演者の照れや恥ずかしさ、「はまりきれなさ」を解消するための工夫が求められると考えられる。

(2) 課題に対する改善案

第一及び第二の課題に対する改善点としては、議論の実質化をはかるため第Ⅰ期での作業の可視化、すなわちグループで何を調べて、どのような議論をし、いかなる結論に至ったのかという記録を作成させることが考えられる。ただ、記録作成の負担が重くなり過ぎることも適切ではないので、次のような書式で足りると思われる。

60 手塚崇聡・岡田順太・岩切大地・大林啓吾・横大道聡「模擬国会を通じた『能動的法学学修』の試み—シンポジウムの報告」現代マネジメント学部紀要（相山女学園大学）11巻（2014年）43-57頁参照。

実施日時・場所	出席者	作業内容（検討した資料、議論内容、結論）
月 日（ ）		

また、本年度、試行的に導入した「幸福・正義・公正」の観点からの作業シート（前掲58頁）を検討項目に加えることも有効であろう。学生の自主性に任せつつも、一定の方向性へ誘導するため、適宜適切な指導を行うことは欠かせない。

その上で、全体での会合を開催して、委員長・議長用台本の素読の機会を設け、会議進行の手順の全体像を把握させる機会を設けることが必要となろう。さらに、法案の内容について、企画運営者全体でのグループディスカッションをする機会を設けるといった工夫も考えられるが、今後の検討課題としたい。

第三の一般履修者の理解と関心の惹起であるが、この点を改善することは非常に難しい。差し当たり授業内のレポートや期末試験に関連させることが考えられるが、それにも限界がある⁶¹。これについて、企画運営者を経験した学生からの提案として、「報道班」を編成して法案をめぐる議論を整理する記事を書いて配信したり、各グループの作業状況を取材したりといったことをさせてはどうかというものがあつた。大変興味深い提案であると思われるが、従来とは全く異なる作業が必要となり、また、専門的な検討が別途なされなければならないので、こちらも今後の課題となろう。

また、学内や非常勤で担当している授業にもよるが、例えば、模擬国会に用いる企画立案は「ゼミ」や「演習科目」のなかの課題と

して作成させ、その発表の場に、事前にある程度の立法過程についての講義を行った「法学概論」などの別の講義科目の履修者を参加させ、レポートを提出させるといったやり方も考えるべきだという指摘もなされた。必ずしも、一つの科目内で完結させることにこだわらず、柔軟に考えていくことが必要なのかもしれない。このほか、模擬国会が世間の耳目を集めるイベントとなれば自ずと一般履修者の関心が高まるとの意見もあつた。

第四の課題については、現実の国会質疑の模様を「模擬国会」で演じるという視点から視聴する機会を設けたり、本番前に通してリハーサルをするなどして自分が演じる役割を十分に把握する機会を設けたりすることが考えられる。そして聴衆の存在を意識させることは、模擬国会が演じる側だけでなく、観る側の学習のための試みであるという視点からも重要であるといえるだろう。

第3章 指導にあたり特に注意すべき事項

(1) 指導体制

模擬国会の実施は、そのレベルによるが、教員一人で担当することも不可能ではない。しかし、複数の教員による指導体制を構築することが、実施の円滑化・効率化に寄与することはいうまでもない。

ことに、法学を専門にしない教員が、外部の法学専門家に協力を依頼することは、扱う

61 ただし、この課題についてはある程度楽観的でも構わないように思われる。現職の高校教員の見解であるが、TV番組の「ハーバード白熱教室」における「対話過程の映像の視聴により、生徒への肯定的な影響を期待できる。自ら対話に参加せずとも、追体験により、その醍醐味を味わえるからである」とし、また、「教員の一方的『講義』が一般的な日本の高校生たちに、真剣な対話のやりとりを満載した『ハーバード白熱教室』を視聴させることは、民主的社会での対話の重要性を実感させ、学問的追究への興味・関心を高める上での教育的効果を期待できよう」とするものがある。松井克行「高等学校公民科における討論授業の対象化と批判的分析—TV番組『ハーバード白熱教室』の活用を通して」社会系教育教科教育学研究23号（2011年）51-52頁。

内容が高度になる程、必要性を増すと思われる。この点、法学教員ならば誰でも構わないのかという疑問を呈する向きもあるだろう。だが、この点は、日本学術会議の分科会報告書が法学教員像として次のように述べていることを想起すべきである。

法学教員は各分野の専門的研究を通じて専門に関して研鑽を積み、その結果を踏まえて教育を行う能力を有する必要がある。しかしそれだけではなお不十分であり、そこから進んで自己の専門分野をより広い観点から位置づけて、それに基づいた専門教育を行うこと、さらに、法学の全体像をも説明しながら、十全な知識と素養を初学者に教授できる能力を開発することが必要である。⁶²

法案作成や模擬国会は、法学教員が専門教育を行うのに適した教材である。そのためにも、日頃から、自分の専門的研究が立法過程や国会審議においてどのような寄与をするのかを意識していくことも欠かせないだろう。これにより、法学の研究と教育の相乗効果が生まれ、批判だけでなく代替案を具体的に提示する姿勢が涵養されると期待しうる。

もちろん法学教員でなくても、大臣や議長として答弁や議事を行うなど、明治期に開催された擬国会のように積極的に参加することは可能である。ただし、当事者として参加する場合は、議事規則を予め定めておくといっ

た配慮も必要になる⁶³。

周知の通り、文部科学省が示した「国立大学改革プラン」（平成25年11月）に基づき、各国立大学においては「各大学の強み・特色・社会的役割（ミッション）」を整理し、これを踏まえて「計画的に教育研究組織の再編成、学内資源再配分を最適化」するよう平成28年度からの第三期中期目標・中期計画を検討することが求められている⁶⁴。そこでは、文系学部再編や教育学部における教員以外の人材育成を目指す課程（いわゆる新課程）の廃止などといったことが各大学の「ミッション」に散見される。従来、学際・教養・地域貢献などをうたった文系学部においては、単に各分野の教員が寄せ集められただけで、その有機的一体性に欠け、学部の目標は個別の教員と学生の自主性に委ねるという問題が存在していたように思われる。この点を克服すべく、今回の改革は、概して教育研究組織とその構成員に明確な役割・位置づけが与えられるべきとの認識の下で進められているように思われる。これを単なる看板の架け替えとしないために、「模擬国会」をカリキュラムの中核に置き、教育研究組織の構築を「組閣」に模していくことも一案となろう⁶⁵。

また、模擬国会を学内にとどめずに、地元の地方議会や行政機関とともに実施していくことも必要である⁶⁶。

（2）学生の自主性とグループワーク

この企画の成否は、課外での学生の自主的

62 日本学術会議大学教育の分野別質保証推進委員会法学分野の参照基準検討分科会報告「大学教育の分野別質保証のための教育課程編成上の参照基準法学分野」（平成24年11月30日）23頁。

63 早稲田議会では、「議長が詔勅が降りたことを告示、書記官が『早稲田憲法第7条に抛り早稲田議会の解散を命ず』で終了した」（原文ママ）などとする記録がある。奥島・木村監修・前掲注(14) 24頁〔金子宏二執筆〕。

64 http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/1341970.htm

65 昭和16年8月、内閣に設けられた総力戦研究所の「模擬内閣」が、日米開戦に関してシミュレーションを行い「日本敗北」の結論を報告している。当時の東條陸相がこれを「あくまでも机上の演習」と評したものの、その報告内容はその後起こる現実の戦況に酷似していたとされる。猪瀬直樹『昭和16年夏の敗戦』（中央公論新社、2010年）200-202頁。「模擬内閣」は各省庁を中心に、日銀や民間企業、新聞記者も含め、30人ほどの若手エリートの「研究生」で組織され、出身母体の専門性を基準に「組閣」されていた。しがらみのない客観的な情報分析が「机上の演習」以上の機能を果たしたのであるが、この点を参考に大学での「組閣」がなされれば、社会や地域に現実的具体的な立案・提言をする体制が整うのではないかと、

66 愛知県岡崎市では、毎年市内の中学生代表による「生徒市議会」を実施し、平成26年8月に42回の生徒市議会が実施された。活動内容を紹介したものとして、唐木清志ほか『社会参画と社会科教育の創造』（学文社、2010年）159-162頁〔西村公孝執筆〕。

な調査・検討やグループワークの実施具合に多くを依拠しているということは言うまでもない。そのためのリテラシーは、他のあらゆる授業にも共通するものであり、その点においても指導体制を構築する努力は欠かせないだろう。学部や大学内の共通教材として、図書館やデータベースの使い方などをまとめた冊子などを作成する例が多くみられるが、そういったものを活用するのも一案である。

教員が課外学習のすべてを監督・指導することは事実上不可能であり、また、学生の自主性を損ねることにもなりかねない。その点、過去の経験者などからアシスタント学生を募り、適宜適切な助言等を行わせることは有効である。そのために、人件費や謝礼の確保ができれば好ましいが、まずは継続して実施をし、経験の蓄積を図っていくことが肝要である。百聞は一見に如かずであり、学生に参議院の特別体験プログラムに参加させたり、他大学での実演を見せたりということが効果的であろう。

さらに、ロールプレイが自主性の涵養に寄与するものであることを考えると、作業にあたっての雰囲気づくりも欠かせない。授業の一環として、国会や地方議会を見学したり、一般に開放されている歴史的建築物内の会議室で討論会を開いたり、現職の国会議員や官僚から話を聞く機会を設けたりと、通常の授業では味わえない雰囲気を用意することも欠かせない配慮の一つである。まずは形から入ることも、ロールプレイの重要な要素と言える。

(3) 実践と検証

いずれにしても、まずは実践あるのみであって、それを随時検証して、改善策を模索

するという姿勢が重要である。試行錯誤の中から、適切な運営の工夫が出てくることもあり、随時検証をしていくことで、一過性のイベントに終わらせないようにする姿勢が不可欠である⁶⁷。現実の議会においてもその運営のルールは、明文の規則とともに慣習に依拠することが多い。慣習の積み重ねから、適切な運営方法を見出していくことも、実は議会を体験する上で重要な要素なのである⁶⁸。

第4章 小 括

概して法教育とは、専門家ではない一般人を対象として、法や司法制度、これらの基礎になっている価値を理解し、法的なものの考え方を身に付けるための思考型・社会参加型の教育であるのに対して、法学教育は、法曹養成を念頭に条文の理解や法解釈技術などの習得を目的とする知識型の教育であるとされる⁶⁹。

一連の模擬国会には、法教育と法学教育の両者の特徴が含まれており、個別の教育ニーズに合わせて適切な教材となり得る幅の広さを持っているといえる。台本を読むだけの模擬国会は初歩的な法教育の一環として実施できるし、法案や質疑の作成を含めた模擬国会となれば、高度な法学教育の特性を持つようになる。さらに、それらを組み合わせて発展段階的なカリキュラムに構成することも可能になる。高大連携教育の必要性が指摘される今日にあって、高度な模擬国会を体験した大学生が、高校生に法教育としての模擬国会を指導するという方法も考えられる。

現在の法教育や法学教育は、裁判や法解釈に偏りがちで、政策的判断を含む立法過程へ

67 この点、初等中等教育における教師の留意すべき点について、横大道ほか・前掲注(31) 10頁を参照。

68 小・中学校段階での教育を念頭に置いた指摘であるが、考える力を育てるために教師が心がけたいポイントとして、①過去の実践を振り返らせ理性的に学び直させること、②子どもに考え続けることを頑張らせること、③多くの知識を身につけさせることを挙げるものがある。梶田叡一『新しい学習指導要領の理念と課題—確かな学力を基盤とした生きる力を』(図書文化社、2008年) 76-78頁。模擬国会においても、これらを念頭に学生に主体的に考えさせることが有益であるが、教員自身も同様に考える姿勢を身につける必要があろう。

69 法教育研究会報告書・前掲注(56) 2頁。

の関心が相対的に低いように思われる⁷⁰。中央省庁からの出向で国立大学の教員として勤務した官僚は、「通常、実定法解釈が中心の教育・・・以外に、公務員志望の学生が政策立案を模擬的にではあれ経験しておくのは必要ではないかと考える」⁷¹と述べる。ところが、「一部の研究者に法制度設計を重視する者がいるが、一般的に見て、法律学者は法の個別紛争の事後的解決機能に関心があり、政策指向型ではないようである」⁷²と問題点を指摘する。さらに、学部の壁を越えたカリキュラム編成の必要性を説くが、「大学というところは、霞ヶ関以上の縦割りであるという印象であり、現実にはハードルが高いと思われる」⁷³との評価である。こうした困難の打開策として、模擬国会を活用することが有用と思われる。

明治期に実施されていた模擬国会のように、教員や学外の有識者も含めて、質疑や討論が行われることが望ましい姿なのかもしれない。そのためにも、大学において、模擬国会をカリキュラム編成の中心に据えることが有用であろう。これは法学部に限らず、他の文系学部、学際系学部でも可能である。今回の研究成果がそうした教育制度の改革に向けた一助となれば幸いである。

おわりに

ドイツ帝国宰相であったビスマルクは、「ソーセージと法律は、それらに対する敬意を保つためにも、製造過程を見てはならない」と言ったという。だが、国民が主権者となった今日においてまで、そうした「由らし

むべし、知らしむべからず」の施政は容認し得ない。口に入れる食品に国民の関心が向くのが当然であるように、日々の生活に影響を与える法律にも関心が向いて当然である。

確かに、現実の立法過程においては、「敬意を保つ」ことが困難なほど、政略的な駆け引きや私利私欲をめぐる応酬がなされることもあろう。だからこそ、学校教育の現場では、模範的な議会の姿を学ぶ機会が提供されなければならない。

そして、立法過程においては、変動する社会情勢に対応した柔軟な発想が不可欠であり、能動的学修の教材としても議会の存在意義は非常に高いのである。

本研究を通じて、一定程度は立法過程を用いた能動的学修の素材を提供し得たと考えるが、まだまだ課題も多い。今後も教育現場での実践例を積み重ね、内容の改善に取り組むことが必須であると感じる次第である。

【追記】

本報告書の提出後、「少年法の一部を改正する法律」（平成26年法律第23号）を題材にした模擬国会用のモデル・プログラム（台本）を作成した（横大道聡・岡田順太・岩切大地・大林啓吾・手塚崇聡「模擬国会の実践プログラム——少年法の一部を改正する法律（平成26年法律第23号）を素材に」鹿児島大学教育学部教育実践研究紀要24号（2015年2月刊行予定））。また、岡田順太・岩切大地・大林啓吾・横大道聡・手塚崇聡「模範議会2013—記録と資料」白鷗大学論集29巻1・2合併号（2015年3月刊行予定）も併せて参照いただければ幸いである。

70 近時、法学分野から立法に関心を向けた業績として、井上達夫編『立法学のフロンティア(1) 立法学の哲学的再編』（ナカニシヤ出版、2014年）、西原博史編『立法学のフロンティア(2)』（ナカニシヤ出版、2014年）、井田良・松原芳博編『立法学のフロンティア(3) 立法実践の変革』（ナカニシヤ出版、2014年）。

71 井原辰雄「法学教育・研究と公務員」人事院月報59巻5号（2006年）13頁。

72 同上14頁。

73 同上15頁。